

Tampereen Yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

**INFORMAATION KULKU JA ASIAKASPALAUTEJÄRJES-
TELMÄT OSANA ULKOISTETTUJEN PALVELUIDEN
ONNISTUMISTA – CASE VANTAAN KAUPUNGIN
SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT**

Julkinen talousjohtaminen
Pro Gradu-tutkielma
Maaliskuu 2015
Ohjaaja: Jan-Erik Johanson
Teemu Multisilta

Tiivistelmä

Tampereen Yliopisto

Tekijä:

Tutkielman nimi:

Pro Gradu -tutkielma:

Aika:

Avainsanat

Johtamiskorkeakoulu, julkinen talousjohtaminen

Teemu Multisilta

Informaation kulku ja asiakaspalautejärjestelmät
osana ulkoistettujen palveluiden onnistumista – case
Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystalvet

83 sivua, 4 liitesivua

maaliskuu 2015

ulkoistaminen, näennäismarkkinat, sosiaali- ja terveystalvet, tilaaja–tuottaja-malli, palveluseteli, monituottajamalli

Markkinaehtoiset palvelutuotantotavat ovat tulleet jäädäkseen osaksi sosiaali- ja terveystalvetluiden lakisääteistä palvelutuotantoa niiden palvellessa parhaimmillaan kaikkien palveluketjun osapuolien etuja. Kuntaorganisaatio saa tarjoamilleen palveluille joustoa ja uusia toimintatapoja, yksityinen sektori tarjoamilleen palveluille markkinat sekä palveluasiakkaana kuntalainen aiempaa yksilöllisempiä palveluita. Myös Vantaan kaupunki on yleisen suomalaisen trendin mukaan adaptoinut markkinoita hyödyntävän monituottajamallin palvelutuotantonsa perustaksi, jolla kuntakonsernin ulkopuoliset tuottajat tuodaan oman tuotannon rinnalle tuomaan tehokkuutta, joustavuutta, vertailtavuutta sekä uusia toimintamalleja kunnalliseen tuotantoon.

Vantaan monituottajuuteen perustuva toimintatapa on vielä varsin uusi palvelutuotantomalli kaupungissa eikä käytännön kokemuksia vielä kaikista sen tuomista muutoksista ole. Omat haasteensa tuovat vielä kansallinen sote-uudistus, jonka käytännön vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ei vielä tunneta sekä esimerkiksi uuden velvoittavan lainsäädännön, kuten niin kutsutun vanhuspalvelulain (Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvetluista 980/2012) tuomat muutokset kaupungin vastuualueisiin palveluita järjestävänä osapuolena.

Tutkimuksessa keskitytään kahden esimerkkipalvelun, ulkoistettujen Hakunilan terveystalvetkusken sekä ikäihmisten tehostetun palveluasumisen, kautta mekanismeihin ja käytäntöihin, joilla toteutetaan monituottajamallin osapuolien, tilaajaorganisaation, yksityisten tuottajien välinen vuorovaikutus järjestetään. Tarkastelussa on erityisesti miten toimintatavat soveltuvat monituottajamallille asetettuihin tavoitteisiin nähden.

Käytössä olevat, luottamukseen ja paikallisuuteen nojaavat, toimintamallit sopivat nykytilanteeseen verrattain hyvin tilanteessa, jossa palvelutuottajia on vielä verrattain vähän. Olennaisessa osassa tavoitteiden saavuttamisessa ovat kilpailutuksessa asetetut tai hyväksymismenettelyssä asetetut tavoitteet, ja että solmitut sopimukset mahdollistavat kaupungin strategian toteuttamisen.

Suurin osa ulkoistetuissa palveluyksiköistä sijaitsevat lähellä ja ovat tehneet yhteistyötä kaupungin kanssa vuosia. Keskeisemmät haasteet liittyvät tulevaisuudessa kaupungin säästötoimien yhteensovittamiseen monituottajamallille asetettujen muiden tavoitteiden kanssa ulkoistettujen palveluiden hyödyntämisen kasvaessa. Ulkoistetuista palveluista erityisesti palvelusetelirahoitteiset palvelut tuovat mukanaan laajemman, jopa koko Suomen kattavan palveluverkoston, jonka hallinta vaatii palveluiden järjestäjältä väistämättä lisäresursseja palveluiden hallinnointiin ja panostamista kuntien väliseen yhteistyöhön.

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	1
1.1 TAUSTA JA MERKITYS.....	1
1.2 TUTKIMUKSEN TAVOITE	4
1.2.1 Tutkimuskysymykset.....	5
1.2.2 Keskeiset rajaukset.....	6
1.2.3 Aiempi tutkimus.....	7
1.3 EMPIIRINEN AINEISTO	9
1.3.1 Tutkimusmetodi.....	10
1.3.2 Haastateltavien valinta	12
1.3.3 Tutkimuksen eteneminen.....	13
2 NÄENNÄISMARKKINATEORIA KUNTAPALVELUIDEN VIITEKEHYKSESSÄ	14
2.1 TAUSTAA JA AIKAISEMPAA TUTKIMUSTA	14
2.2 TEHOKKUUS NÄENNÄISMARKKINOILLA.....	18
2.3 NÄENNÄISMARKKINAT MARKKINALÄHTÖISESTI TARKASTELTUNA	22
2.4 SOSIAALI- JA TERVEYSHUOLLON PALVELUSETELIMALLI SUOMESSA.....	24
2.4.1 Palvelusetelin taustaa ja lähtökohtia	24
2.4.2 Palvelusetelimalli ja kritiikki.....	26
2.4.3 Kunta tiedonvälittäjänä suomalaisessa palvelusetelimallissa.....	28
2.5 TILAAJA–TUOTTAJA–TOIMINTATAPA	31
2.5.1 Tilaaja–tuottaja-mallien tyypittely.....	34
2.5.2 Tilaaja–tuottaja-malli ja kritiikki.....	35
2.6 MONITUOTTAJAMALLI	36
3. ASIAKKUUS KUNTAPALVELUISSA.....	38
3.1 KUNNAN JÄSENYYYDESTÄ ASIAKKUUTEEN	38
3.2 ASIAKKUUS KÄSITTEENÄ KUNNALLISISSA PALVELUISSA	39
4. KUNTA ASIAKASPALAUTTEEN KERÄÄJÄNÄ JA PALVELUIDEN KEHITTÄJÄNÄ ULKOISTETUISSA PALVELUISSA	43
4.1 ASIAKASPALAUDE JA KEHITTÄMINEN TILAAJA–TUOTTAJA–TOIMINTATAVASSA.....	43
4.2 ASIAKASPALAUDE JA KEHITTÄMINEN PALVELUSETELIMALLISSA	44
5. TUTKIMUSOSA	46
5.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ	46
5.2 MONITUOTTAJAMALLI VANTAALLA	47
5.2.1 Taustaa.....	47
5.2.2 Vastuun jakautuminen monituottajamallissa	48
5.2.3 Monituottajamallin strategiset tavoitteet Vantaalla	50
5.3 KUNNAN JA KUNTALAISEN VUOROVAIKUTUS SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA.....	56
5.4 TUTKIMUKSEN ESIMERKKIPALVELUIDEN ESITTELY	56
5.4.1 Vantaan ulkoistettu tehostettu palveluasuminen.....	56
5.4.2 Hakunilan ulkoistettu terveysasema	58
5.5 VÄLITTÄJÄTOIMINNOT SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA VANTAALLA	59
5.5.1 Asiakkaan ja kunnan välinen vuorovaikutus murroksessa.....	59
5.5.2 Asiakaspalautejärjestelmät ulkoistetuissa palveluissa	61
5.5.3 Välittäjätoiminnot kunnan ja tuottajan välisessä vuorovaikutuksessa.....	63
5.5.4 Asiakkaat osana palveluiden kehittämistä	65
5.6 ULKOISTAMINEN ERI OSAPUOLIEN NÄKÖKULMASTA VANTAAN MONITUOTTAJAMALLISSA.....	66
6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELU	72
6.1 JOHTOPÄÄTÖKSET	72
6.2 KESKUSTELU	78

7 LÄHTEET	80
8 LIITTEET	84
8.1 LISTA HAASTATTELLUISTA	84
8.2 TEEMAHAASTATTELURUNKO	85
8.3 SUOSTUMUSLOMAKE.....	87

1 JOHDANTO

1.1 Tausta ja merkitys

Viimeisen vuosikymmenen aikana kuntatalouteen ja sitä kautta kuntaorganisaatioon on kohdistettu merkittäviä säästöpaineita. Taustalla ovat tavoitteet kasvattaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä pysäyttää julkisen velanoton kasvaminen, ja turvata näin samalla pohjoismaisen hyvinvointivaltion perustana olevien universaalien palveluiden taloudellinen pohja. Vallassa olleiden suurten puolueiden (SDP, Kokoomus ja Keskusta) välillä vallinnut konsensus tehostamistarpeista johti massiivisten kunta- ja palvelurakennemuutoksiin, joista toistaiseksi merkittävin eli niin kutsuttu Paras -hanke saatiin päätökseen vuoden 2012 lopussa. Hanketta varten säädettiin puitelaki: laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007). Paras-hankkeen keinoja parempaan kuntatalouteen olivat kuntakoon suurentaminen, ostopalveluiden ja sopimustoiminnan lisääminen ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen, kuten erilaisten näennäismarkkinasovellusten, integroiminen osaksi julkista sektoria. Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan kirjattu kuntarakennemuutos jatkoi Paras-hankkeen teemoilla ja kuntarakennemuutuksen pohjalta ollaan parhaillaan muotoilemassa uutta kuntalakia (Valtioneuvoston kanslia 2011, 75).

Näennäismarkkinat on käsitteenä ollut pitkään ajankohtainen, sillä siihen linkittyy vahvasti sellaiset käsitteet kuin tilaaja–tuottaja-malli, palveluseteli, palveluiden avaaminen kilpailulle, palveluiden ja muiden julkisten hankintojen ulkoistaminen. Kuntasektorilla on tuotettu jo pitkään teknisen sektorin suoritteita yhdessä yksityisen sektorin kanssa. Kuitenkin kunnallisiin palveluihin kohdistuvat ulkoistukset ovat verrattain uusi ilmiö eikä sektoreita kuten opetus-toimea ja osia sosiaalitoimesta ole juurikaan altistettu kilpailulle. Näennäismarkkinoihin perustuvat julkisten palveluiden markkinaistamismallit ovat olleet pääsääntöinen lääke julkisen hankintatoimen tehostamiseen niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa. Taustalla on julkisen hallinnon roolin kaventamisprojekti ja vapaiden markkinoiden hyödyntämisen lisääminen julkisessa palvelutuotannossa 1980-luvun Iso-Britanniassa. (Kähkönen 2007, 11.)

Varsinainen kunnallisten palveluiden kehitys pois perinteisestä hierarkkisesta toimintatavasta ja kunnan itseoikeudella tuottamista palveluista alkoi kuitenkin noin kymmenen vuotta aikai-

semmin. Vielä 1980 -luvulle asti julkinen sektori muodosti melko yhtenäisesti ohjatun hallintojärjestelmän, jossa kansalaisen rooli ja vaikutusvalta palveluiden toteutustapaan oli verrattain pieni (Alavaikko 2006, 43–47). Vuoden 1993 kunnallislain osittaisuudistus ja valtionosuusjärjestelmän uudistus, jossa korvamerkityt valtionosuudet korvattiin erillä, joiden käytöstä kunnat pystyivät entistä vapaammin päättämään valtiovallan asettamissa raameissa. Kunnat vastasivat näin aiempaa enemmän palveluistaan suoraan kansalaisille valtion keskushallinnon sijaan. Vuonna 1995 kokonaan uudistettu kuntalaki ja liittyminen Euroopan Unioniin, jonka yleisiä tavoitteita oli toimia taloudellisena vastavoimana Yhdysvaltain ja Japanin talousmahdeille vapaan tavaroiden, ihmisten, pääoman ja palveluiden liikkuvuuden keinoin, ovat olleet nykyisen hankintalainsäädännön määrääviä taustatekijöitä ja vaikuttimia. Sitoutuminen EU:n tavoitteisiin vahvisti julkisten palveluiden avaamiseen kilpailulle tähtäävää kehitystä entisestään. 1990-luvun lopun erittäin myönteinen yleinen talouskehitys Suomessa jätti kuitenkin julkisen sektorin kehittämistarpeet hetkeksi taka-alalle noustakseen uudelleen pinnalle 2000-luvun alussa. (Kähkönen 2007, 12.) Pitkittynyt, vuonna 2008 alkanut, eurooppalainen rahoituskriisi on pitänyt julkisen sektorin tehostamistarpeet agendalla koko alkaneen 2010-luvun. Markkinaehtoisten mallien soveltaminen kuntapalveluiden tehostamiseen on edelleen yhtenä lääkkeenä kuntatalouden elvyttämiseen leikkausten rinnalla. (Valtioneuvoston kanslia 2011, 76.)

Julkisen talouden krooninen kurimus ei toki ole ainoa syy palvelujen kehittämistarpeisiin, vaikka taloudelliset lähtökohdat saavatkin suurimman huomion. Kunnallisista palveluista esimerkiksi tässä tutkielmassa keskeisessä roolissa olevat iäkkäille suunnatut palvelut ovat murroksessa muistakin kuin entistä niukemmista resursseista johtuvista syistä. Väestön ikääntyminen on länsimaissa yksi merkittävimpiä käynnissä olevista yhteiskunnallisista muutoksista. Myös Suomen väestöstä vuosi vuodelta suurempi osa on yli 65-vuotiaita, joista suurin osa ei ole enää työelämässä. Monet heistä eivät ole enää eri syistä työntekoon kykeneviä, joten he eivät palaa osaksi palveluita rahoittavaa työväestöä, vaikka eläkeikää nostettaisiinkin. Erityisesti yli 75-vuotiaiden kansalaisten osuus kasvaa väestön elinajanodotteen noustessa. Esimerkiksi tässä tutkielmassa case-kuntana toimivan Vantaan ikääntymispoliittinen ohjelma (2010) ennakoii 85 vuotta täyttäneiden vantaalaisten määrän kaksinkertaistuvan vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoden 2009 tasoon. Ikääntyvien määrän kasvulla on toki myös merkittävä vaikutus julkiseen talouteen, kun samaan aikaan työikäisten veronmaksajien osuus väestöstä on laskussa. Kasvava ikäihmisten määrä luonnollisesti lisää palvelujen kysyntää, mutta myös

uudenlaisille palvelukokonaisuuksille on kysyntää: Perinteisessä vanhushuollossa avainasemassa ollut laitoshoidon purkamassa kalliina ja tehottomana hoitomuotona, ja asiakkaita ohjaamassa kasvavassa määrin erilaisten avohoitopalveluiden piiriin. Kun lisäksi iäkkäille ihmisille tarkoitetuissa palveluissa on jo vuosikymmeniä kärsitty kroonisesta työvoimapulasta, joka väistämättä vaikuttaa muun muassa tarjottavan palvelun laatuun, on perusteltua pohtia vaihtoehtoisten toimintamallien hyödyntämistä. (Ikäihmisten palvelujen laatusuositus 2008, 9; Topo 2009, 227–228.) Uusilla rahoitusmalleilla pyritään myös tarjoamaan palveluiden käyttäjille lisää valinnanvapauksia ja mahdollistetaan maksukykyisten asiakkaiden lisäpalveluiden ostamisen tuottajilta lakisääteisten palveluiden lisäksi.

Suomessa näennäismarkkinajohdannaisia on toistaiseksi käytetty pääosin juuri julkisten palveluiden tehostamistyökaluina. Toisin on nykymuotoisen eurooppalaisen näennäismarkkinamääritelmän alkuperämaassa Iso-Britanniassa, jossa näennäismarkkinat kehitettiin siirtymävaiheeksi kohti siirryttäessä julkisten palveluiden yksityistämistä, pääosin ideologisista syistä. Suomessa näennäismarkkinoita ajavat tahot siis näkevät ne tavoittelemisen arvoisena olotilana, ei siirtymävaiheena kohti jotain tavoitetilaa. Sinällään jo halua pitää yllä näennäismarkkinoita, voidaan pitää kannanottona, että julkisilla varoilla rahoitettuja palveluja halutaan ylipäättään tarjota. (Kähkönen 2007, 54, 25.) Suomessa näennäismarkkinasovelluksia ollaan nimenomaan nähty esimerkiksi mahdollisuutena lisätä asiakaslähtöisyyttä kuntapalveluissa ja sitä kautta tehokkaamman julkisten varojen allokoinnin välineenä, ei esimerkiksi julkisen sektorin roolin palvelutuotannossa alasajon ”pehmeänä laskuna”, kuten Thatcherin Iso-Britanniassa.

Yksityisen sektorin mukaan ottaminen julkiseen palvelutuotantoon muuttaa julkisen hallinnon roolia palveluiden tuottajasta palveluiden järjestäjäksi. Hodges (2012) kutsuu tällaista julkisen ja yksityisen tai vaihtoehtoisesti kolmannen sektorin palvelutuotantoon valjastettua hybridiä termillä *Joined-up Government*, yhteistoimintaan perustuva hallinto. Uuteen rooliin siirtymisen tarkoittaa, ettei palveluita johdeta enää hierarkkisesti ylhäältä alaspäin käskyttäen, vaan siirrytty järjestelmään, joka perustuu tilaajan ja tuottajan välisiin sopimuksiin ja palvelutuotantoa ohjataan sopimusohjauksen keinoin. Vaikka Suomessa, jossa hierarkkinen johtamismalli toimii lähes kaikkialla rinnakkain sopimusohjauksen kanssa, ei olekaan edetty yhtä pitkälle markkinaistamiskehityksessä kuin Euroopan pioneerina siinä toimivassa Iso-Britanniassa, ongelmakenttä on sama: kuinka hallita palvelujärjestelmää muuttuneessa toi-

mintakentässä palveluiden laadun kärsimättä? Suomessa erityisiä haasteita markkinaehtoisien mallien adaptointiin tuovat julkisen sektorin säästöt, joiden saavuttamiseen tähtäävänä välineenä markkinaehtoisia toimintamalleja yleensä pidetään. Erityisesti hallintoon kohdistuvat säästötoimenpiteet rajaavat mahdollisuuksia uudistuvien palvelujärjestelmien kehittämiseen kehitysresurssien puuttuessa. Myös kahden erilaisen johtamis- ja rahoitusmallin toimiminen rinnakkain vaikeuttaa palveluiden tuloksellisuuden mittaamista ja vertailua keskenään.

1.2 Tutkimuksen tavoite

Kunnan siirtyessä soveltamaan palvelutuotannossaan markkinaehtoisia toimintatapoja, se yleensä asettaa itselleen tavoitteita. Tavoitteet voivat olla joko taloudellisia tai sitten esimerkiksi palveluiden käyttäjiä pyritään ohjaamaan rahoittajan näkökulmasta kalliimmasta palvelumuodosta halvempaan (esim. valtakunnalliset tavoitteet ympärivuorokautisen hoivan vähentämisestä). Yhteistä kaikille tavoitteille on informaation kulku palveluketjun kaikkien osapuolien kesken. Rahoitusmallin vaihtuminen ei vähennä kuntaorganisaation valvontavelvoitteita, päinvastoin. Kuntalain 27 § (356/1995) myös velvoittaa kuntaorganisaation turvaamaan kuntalaisen osallistumismahdollisuuden ja tiedonsaannin vireillä olevista asioista. Lisäksi esimerkiksi palvelusetelin käyttöä määrittävä Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009) velvoittaa palveluseteliä tarjoavan kunnan varmistumaan, että palvelusetelillä ostettu palvelu vastaa kunnan itse tuottamaa palvelua laadullisesti. Eri mekanismeja hyväksikäyttävien ulkoistettujen palveluiden yhteisenä piirteenä on, että kunnan omassa organisaatiossaan tuottamille tyypillisen hierarkkisen johtamisjärjestelmän puuttuminen. Tutkimuksessa case-kuntana toimivalla Vantaalla myös yhdistävä tekijä eri mallien välillä on, että ne toimivat kaikki rinnakkain kunnan oman tuotannon kanssa. Taatakseen sujuvan informaation kulun osapuolten välillä ja varmistaakseen velvoitteidensa toteutumisen kunnan on hyödynnettävä vaihtoehtoisia kanavia. Näitä tiedotuskanavia tässä tutkimuksessa kutsutaan näenäismarkkinoiden välittäjätoiminnoiksi. Kunnan, palvelutuottajan ja kuntalaisen sujuvalla vuorovaikutuksella on keskeinen rooli markkinasuuntautuneilla toimintatavoilla tavoitellun asiakaslähtöisyyden ja kunnan ulkoistamiselle asettamat tavoitteiden saavuttamiselle. Esimerkiksi Vantaan yhtenä tavoitteena ulkoistamiselle on hyödyntää ulkoistettuja palveluita oman tuotannon kirittäjänä ja kehittäjänä. Ulkoisissa palveluissa piilevän potentiaalin hyödyntäminen edellyttää saumatonta yhteistyötä ja tietojen vaihtoa kunnan ja yksityisen sektorin välillä.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on esimerkkien avulla selvittää miten ja millaisia työkaluja case-kuntana toimivan Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveysterveystiedotus- ja tiedonkeruutehtävästään. Samalla pohditaan kehittämistarpeita tulevaisuutta varten, sillä asiakaslähtöisyyden korostaminen kuntapalveluissa korostuu jatkuvasti ja kunnan strategian mukaan markkinaehtoisien toimintamallien. Vantaakin on jatkuvasti lisännyt erilaisia uusia kokeiluja ja esimerkiksi uusia selvityksiä esimerkiksi palvelusetelimallin soveltamisesta uusiin palveluihin ollaan parhaillaankin selvittämässä. (Vantaa 2014d.)

Tässä tutkimuksessa ei varsinaisesti keskitytä mihinkään erityiseen asiakasryhmään, vaikka ikäihmisille tarkoitetut palvelut ovat painotettuna. Tämä painotus johtuu siitä, että ikäihmisille tarkoitetut palvelut ovat yksi merkittävimmistä palveluryhmistä, joiden piirissä uusia rahoitusmalleja hyödynnetään valtakunnallisesti ja trendi on kasvava (esim. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2009). Vanhuspalveluiden käyttäjät asettavat myös haasteita kunnalle, sillä vanhuspalveluiden asiakkailla usein ilmenevät fyysiset ja kognitiiviset rajoitteet asettavat erityisvaatimuksia kunnan kaikelle toiminnalle. Tällä hetkellä vanhuspalveluiden piirissä olevan ikäluokan varsin rajalliset valmiudet käyttää tietotekniikkaa tuovat omat haasteensa kuntien toimintamalleihin, jotka pohjautuvat kasvavissa määrin erilaisien sähköisten välineiden hyödyntämiseen (esim. Vantaa 2014b 5-6). Voidaankin yleistää, että jos kunnan hyödyntämät välittäjätoiminnot toimivat vanhuspalveluiden piirissä, ne suurella todennäköisyydellä toimivat myös nuoremmille ikäluokille suunnattujen palveluiden piirissä.

Tutkimuksen tavoitteena on siis selvittää esimerkkien avulla, mitkä ovat Vantaa kaupunki huolehtii tiedottamisvelvollisuuksistaan ulkoistettujen palveluiden yhteydessä?

1.2.1 Tutkimuskysymykset

Tutkimuskysymyksinä tutkimuksessa toimivat:

- Mitkä ovat Vantaan kaupungin tavoitteet koskien ulkoistettuja sosiaali- ja terveysterveystiedotus- ja tiedonkeruutehtäviä?
- Miten Vantaan kaupungin käyttämät asiakaspalautejärjestelmät sekä kuntaorganisaation ja tilaajaorganisaation väliset vuorovaikutusmekanismit soveltuvat käytäntöön ulkoistettujen sosiaali- ja terveysterveystiedotus- ja tiedonkeruutehtävien onnistumisen näkökulmasta?

- Miten ulkoistettuja palveluita tuottavat toimijat ja palveluasiakkaat ovat otettu huomioon palveluiden kehittämisessä?

Lisäksi tarkentavia jatkokysymyksiä ovat:

- 1. Miten Vantaan kaupunki kerää tietoja ulkoistettuja palveluita käyttäviltä kuntalaisilta ja palveluiden tuottajilta?*
- 2. Miten kunnan ulkopuolinen tuottaja otetaan mukaan palveluiden kehittämisprosessiin?*
- 3. Miten toimintatavat eroavat eri rahoitusmallien välillä?*
- 4. Miten palveluissa varaudutaan ulkoistuksien laajenemiseen ja siitä aiheutuviin muutoksiin kunnan velvoitteissa ja toimintatavoissa?*

1.2.2 Keskeiset rajaukset

Tilaaaja–tuottaja-mallilla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan ulkoistavaa tilaaja–tuottaja-toimintatapaa, jossa kunta ulkoistaa palveluita ostamalla oman organisaationsa ulkopuolelta toimien tuotannon koordinoijana ja rahoittajana. Kunnan ja yksityisen sektorin yhteistoimintaa määrittävät sopimukset, jotka tehdään kilpailutuksen voittaneen toimijan kanssa. Tässä tutkimuksessa tilaaja–tuottaja-toimintatavan määrittelyn ulkopuolelle jää kunnan sisäinen tilaaja–tuottaja-toimintatapa, jolla välttämättä ei ole mitään tekemistä varsinaisten näennäismarkkinoiden kanssa sen ollessa vain kunnan sisäinen hallinnollinen uudelleen organisointi. Case-kuntana toimivalla Vantaan kaupungilla ei ole sisäistä tilaaja–tuottaja-mallia käytössään eli on luontevaa rajata se tutkielman ulkopuolelle myös teoriaosiossa.

Palvelusetelillä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan palvelusetelilain (569/2009) määrittelemää julkisrahoitteisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävää harkinnanvaraista maksusitoumusta, jolle on tyypillistä etukäteinen tarveharkinta ja vapaaehtoisuus. Rajauksen ulkopuolelle jäävät muut palvelusetelin kaltaisia piirteitä omaavat rahoitusmallit, kuten implisiittiset palvelusetelit. Tyypillisimpiä implisiittisiä palveluseteleitä Suomessa ovat Kelan maksamat sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaiset korvaukset yksityisten terveydenhuoltopalveluiden käytöstä. Myös palvelusetelillä käytävä vaihdanta käydään näennäismarkkinoilla, joilla kunta toimii vaihdannan säätelijänä, mahdollistajana ja ainakin osittaisena rahoittajana.

Asiakkaalla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan kunnan asukasta, joka on oikeutettu käyttämään kunnan järjestämiä palveluita. Oikeus palveluiden hyödyntämiseen voi tulla esimerkiksi kotipaikan perusteella (esim. perusterveydenhuolto) tai tarveharkinnan perusteella. Tässä tutkielmassa markkinoilta peräisin olevaa asiakas-termiä käytetään kuntalaisen, potilaan tai esimerkiksi käyttäjän sijaan korostaakseen asiakaslähtöistä toimintatapaa, jota markkinalähtöisten toimintatapojen adaptoinnilla tavoitellaan. Asiakkuuden korostamisella alleviivataan myös markkinoilta peräisin olevien elementtien läsnäoloa julkisessa palvelutuotannossa.

Tämä tutkielma keskittyy tarkastelemaan ja analysoimaan ulkoistettujen palveluiden toimintaa ja toiminnan edellytyksiä palvelua koskevan informaation kulkemisen näkökulmasta. Tarkastelu keskittyy aloitevelvollisen, eli tilaajaorganisaation, toimintaan, mutta pyrkii myös selvittämään tuottajaorganisaation hyödyntämistä tiedon välittäjänä ja kerääjänä. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät sekä kunnalle että asiakkaalle koituvat suorat taloudelliset vaikutukset siirryttäessä kunnan in-house -palveluiden piiristä käyttämään ulkoistettuja palveluita. Täysin taloudellisten vaikutusten arviointia ei kuitenkaan voida sivuuttaa, koska palveluiden ulkoistamiseen Suomessa liittyy liki poikkeuksetta tilaajaosapuolen asettamia taloudellisia tavoitteita. Jos siis arvioidaan prosessin onnistumista, ei voida välttyä taloudellisten tavoitteiden onnistumisen arvioinnilta vähintään välillisesti.

Asiakaslähtöisyydellä julkisten palveluiden kontekstissa tässä tutkielmassa tarkoitetaan New public management -ajatteluun perustuvien markkinaehtoisten toimintamallien korostamaa uutta lähestymistapaa julkisten palveluiden käyttäjän asemaan. Julkisten palveluiden käyttäjässä nähdään NPM –ajattelun mukaan entistä enemmän piirteitä vapailta markkinoilta tutusta asiakas –käsitteestä. Esimerkiksi vaikuttamiskanavaksi palveluiden sisältöön edustukselliseen demokratian rinnalle ollaan tuomassa kuluttajademokratiasta tuttuja käytäntöjä, kuten mahdollisuus jaloilla äänestämiseen (exit) ja aktiiviseen osallistumiseen palveluiden kehittämisessä. Asiakaslähtöisyyteen kuntapalveluissa liitetään käsitteet, kuten yksilöllisyys, perhekeskeisyys, valinnanvapaus, vuorovaikutus, osallistuminen ja vastuunkanto.

1.2.3 Aiempi tutkimus

Aihetta käsittelevästä runsaasta kirjallisuudesta huolimatta näennäismarkkinoiden teoreettinen tarkastelu on jäänyt vähemmälle. Poikkeuksen Suomessa tekevät Pekka Valkaman ja Liisa

Kähkösen väitöskirjat. Kähkönen tarkastelee näennäismarkkinoita perinteisen Le Grand & Bartlettin luoman asetelman valossa, jossa arviointikriteerinä toimii miten näennäismarkkinat onnistuvat ratkaisemaan julkisella sektorilla palvelutuotannossa vallinneen hierarkkisen toimintatavan kohtaamia ongelmia. Valkama (2004) lähestyy puolestaan näennäismarkkinoiden toimivuutta kilpailuneutraliteetin problematiikan näkökulmasta. Tässä tutkielmassa on viitteitä molemmista näkökulmista. Tutkielmassa sovellettu markkinalähtöinen lähestymistapa näennäismarkkinoihin lähestyy Valkaman käyttämää lähestymiskulmaa. Tässä tutkielmassa sovelletaan myös Kähkösenkin soveltamaa Le Grandin ja Bartlettin kriteeristöä näennäismarkkinoiden onnistumisen edellytyksiin.

Toimi 2010 –verkostohanke kartoitti yhdeksän esimerkin avulla suomalaisia tilaaja–tuottajamalleja tavoitteenaan luoda valtakunnallinen kokonaiskuva eri tilaaja–tuottaja-sovelluksista. Samalla kartoitettiin vertailun kautta mallien kehittämistarpeita ja tavoitteita. Pohjana hankkeelle olivat kuntien tekemät itsearviointit. Monialainen ja –tieteellinen projekti toteutettiin Suomen Kuntaliiton ja FCG Finnish Consulting Groupin johdolla ja loppuraportin toimitti Pauni (2011).

Heli Valokivi (2007) on sosiaalityön väitöskirjassaan tutkinut kansalaisuuden käsitteen muuttumista julkisissa palveluissa hallintoalamaisuudesta kohti uusliberaalia kansalaisuutta käyttäen esimerkkinä vanhuspalveluita ja vankeinhoitoa. Valokiven analyysi perustuu tekemäänsä aiempaan tutkimukseen ja keräämänsä haastatteluaineistoon.

Koponen ja Pohjola (2008) käsittelevät artikkelissaan näennäismarkkinoiden problematiikkaa markkinalähtöisestä näkökulmasta. Artikkelit argumentoi informaatiota tuovien välittäjätoimintojen roolin tärkeydestä näennäismarkkinoiden toiminnan edellytyksien mahdollistajana. Kirjoittajat ovat näkevä välittäjätoiminnot näennäismarkkinoiden neljäntenä osapuolena tilaajan, tuottajan ja asiakkaan rinnalla ja olennaisena osana näennäismarkkinoiden toimintaa ja onnistumista. Tämä tutkielma lähestyy näennäismarkkinoiden välittäjätoimintoja Koposen ja Pohjolan tavoin markkinalähtöisyyttä painottaen ja tarkastellen välittäjätoimintoja käytännön sovellusten näkökulmasta.

1.3 Empiirinen aineisto

Tutkielman empiirisenä aineistoina toimivat yhtäältä kerätty haastatteluaineisto ja toisaalta Vantaan kaupungin strategia-asiakirjat. Haastatteluaineisto on kerätty haastattelemalla Vantaan sosiaali- ja terveystalouksia edustavia virkamiehiä, jotka ovat vastuussa ulkoistettujen palveluiden organisoinnista ja valvonnasta. Strategia-asiakirjat, joissa käy ilmi kaupungin pitkän ja lyhyen tähtäimen tavoitteet palvelujärjestelmän kehittämisessä, toimivat kaupungin asettamina lähtökohtina ja taustatekijöinä palveluiden kehittämiseen ja luovat näin kaupungin arvopohjan, johon palveluiden kehittäminen pohjimmiltaan perustuu. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi Vantaan kaupungin tasapainotettu strategia, talousarvio sekä Vantaan ikääntymispoliittinen ohjelma sekä kaupungin poliittisen johdon käyttöön laaditut raportit, joissa käytössä olevan monituottajamallin lähtökohtia linjataan. Haastateltavina esimerkkipalveluina toimivat ulkoistettu perusterveydenhuolto, kunnan puitesopimuksin ostamat tehostetut asumispalvelut vanhuksille sekä palvelusetelirahoitteiset tehostetut asumispalvelut vanhuspalvelut. Referenssinä käytetään molempien palveluiden kunnan omia in-house -palveluita. Tuottajanäkökulmaa haastatteluaineistoon tuovat tuottajaorganisaation johto tai Vantaan alueen toimintoista vastaava paikallisjohto. Yhteensä haastatteluaineistoon kertyi kuusi kappaletta, kolme Vantaan kaupungilta ja yhtä monta tuottajaorganisaatioista. Haastatteluaineistoa kertyi kokonaisuudessaan hieman alle kuusi tuntia.

Esimerkkeinä toimivat palvelut valikoituivat sen perusteella, että niiden piirissä ylipäättään oli käytössä ulkoistettuja palveluita. Toinen kriteeri oli ajankohtaisuus. Vanhuspalvelut ovat olleet viime vuosina valtakunnallisesti monestakin syystä erityishuomion kohteena: laitosasumista ollaan purkamassa tehottomana ja kalliina hoitomuotona ja uusi lainsäädäntö, niin sanottu vanhuspalvelulaki, on tuonut ja tuo yhä kunnalle uusia velvoitteita mm. asiakaslähtöisyyteen liittyen. Ulkoistetut vanhuspalvelut ovat laajeneva ja olosuhteiltaan alati muuttuva toimintaympäristö julkisen sektorin näkökulmasta. Myös perusterveydenhuoltoon kuuluva, haastattelukohde ollu, Hakunilan terveyskeskus on muutosten kourissa: Vuonna 2012 alkanut ulkoistussopimus päättyy vuoden vaihteessa ja Vantaa on päättänyt jättää uuden kilpailutuksen tekemättä ja kotiuttaa palvelun osaksi omaa toimintaansa. Hakunilan uuden terveyskeskuksen yhteydessä ollaan tekemässä kotiutuksen jälkeen erilaisia palvelumallikokeiluja, joilla tähdätään esimerkiksi aiempaa asiakaslähtöisempään ja sitä kautta tehokkaampaan palvelujärjestelmään. Tuottajapuolella haastateltavat valikoituivat painottaen mahdollisimman

monipuolista kattausta erityyppisistä toimijoista. Tutkielmassa haastateltiin yhtäältä verrattain pientä toimijaa, joka hallinnoi yhtä toimipistettä ja palveluiden pääostaja on Vantaan kaupunki ja toisaalta verrattain suuria toimijoita, jotka operoivat Vantaan lisäksi laajalti ympäri Suomea. Pienestä otoksesta johtuen käytössä olevista toimintatavoista ei voida tehdä liikaa yleistyksiä, sillä jo näinkin pienen joukon sisällä toimintatavoissa oli havaittavissa erilaisuuksia. Tutkielman tarkoitus on osoittaa hyviä ja vielä kehittämistä vaativia käytäntöjä esimerkitapausten piiristä ja pohtia vastaavien palvelujen laajenemisen vaatimia toimenpiteitä.

1.3.1 Tutkimusmetodi

Haastattelumetodiksi valikoitui puolistrukturoitu haastattelu eli teemahaastattelu. Tutkimuksessa sovelletaan laadullista tutkimustapaa. Metodi koostuu Alasuutarin (1993, 64) mukaan niistä käytännöistä ja operaatioista, joiden mukaan tutkija tuottaa havaintoja, sekä niistä säännöistä, joiden mukaan voi näitä havaintoja edelleen muokata ja tulkita. Laadullisen tutkimustavan valintaan vaikutti myös tutkimuksen tarkoitus. Tutkimuksen tarkoituksena on muodostaa käsitys siitä, tiedon kulun käytänteiden kartoitus ja analysointi kohdepalveluissa.

Tutkimuksen olisi myös voinut toteuttaa kvantitatiivisena tilastollisella tutkimusmenetelmällä, mutta tilastollisten menetelmien ennalta sidottu teoreettinen rakenne ja vastaajille annettujen vastausmahdollisuuksien rajoittuneisuus olivat merkittävät syyt, miksi tutkielmassa päätettiin laadulliseen ja melko vapaamuotoiseksi muodostettuun teemahaastatteluun. Haastattelumuoto mahdollistaa haastateltavien, jotka ovat kokeneita ammattilaisia alallaan, asiantuntemuksen ja kokemuksen hyödyntämisen kysymystenasettelussa. Kvantitatiivinen tutkimusmenetelmä olisi myös vaatinut suurempaa otosmäärää ja laajempaa ennakkokäsitystä mitattavista toimintatavoista. Valittu aineistonkeruumetodi mahdollisti myös kysymysten uudelleen muotoilun kesken haastattelukierroksen uusien, ennalta arvaamattomien näkökulmien, huomioimisen.

Tutkimus on toteutettu puolistrukturoiduin teemahaastatteluin. Haastattelu on varmaankin tällä hetkellä yleisin laadullisen aineiston hankintatapa Suomessa (Eskola & Suoranta 1998, 86). Haastattelun käsite voidaan rinnastaa keskustelun käsitteeseen siten, että haastattelu on keskustelutilanne, jolla on ennalta määritelty tarkoitus. Haastattelu poikkeaa kuitenkin keskustelusta

siten, että haastattelu tähtää informaation keräämiseen ja on siten päämäärähakuista toimintaa. Haastattelun selkeä ero keskusteluun löytyy myös osallistujien asemasta: keskusteluissa molemmat osapuolet ovat samassa keskusteluasemassa, kun taas haastattelussa keskustelu tapahtuu haastattelijan ehdoilla tai ainakin hänen johdolla. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 42-43.).

Teemahaastattelu sopii hyvin tutkielman tarpeisiin hyvin, koska sen tavoitteena on kartoittaa kohdeorganisaation tapoja kerätä tietoa käytänteistä millä tiedonkulun kulkeminen pyritään varmistamaan ulkoistetuissa palveluissa ja kartoittaa mahdollisia tiedostamattomia esteitä informaation kululle palveluasiakkaan, tuottajan ja tilaajan välillä. Hirsjärven & Hurmeen (2011, 59) mukaan teemahaastatteluilla on mahdollista saada syvää tietoa suhteessa pieneenkin haastateltavien määrään.

Haastatteluiden pohjana toimineen teemahaastattelurungon (ks. liitteet) laatimisessa ja sen tulokulmien muotoilemisessa käytettiin hyväksi pro gradu -seminaarin ohjaajan, seminaarilaisten sekä esimieheni näkemyksiä. Teemahaastattelurunko toimi alusta asti myös tutkijan näkökulmasta korostetusti vain suuntaa antavana dokumenttina haastatteluiden pohjalla. Tutkimuksen yksi keskeisistä ideoista oli käyttää haastateltavien ammattitaitoa ja kokemusta yhtenä tutkimuksen keskeisempänä tiedonlähteenä. Kysymyksiin jätettiin siis tarkoituksella tilaa, jotta haastateltavien näkemykset ja ennalta arvaamattomat näkökohdat pääsisivät mahdollisimman hyvin esille.

Haastattelut toteutettiin haastateltavien normaalien viikko-ohjelmien puitteissa. Joka haastattelulle oli varattu aikaa noin tunti eikä haastatteluajkojen varmistumisen jälkeen ollut mahdollisuutta joustoon, jos haastatteluille olisikin, syystä tai toisesta, tarvittu lisää aikaa. Etukäteen riskinä haastatteluiden onnistumisen näkökulmasta pidettiin, että haastatteluissa kuluu tarpeettomasti aikaa siihen, että haastateltavat joutuisivat tukeutumaan liikaa esimerkiksi aihetta käsittelevään oheismateriaaliin. Haastattelun teemat lähetettiin täten haastateltaville etukäteen sähköpostitse, jotta heillä oli halutessaan mahdollisuus valmistautua haastatteluun ja tehdä tarvittaessa taustatyötä ennen varsinaista haastattelutilannetta. Haastateltavilla oli myös halutessaan mahdollisuus antaa lausunto mahdollisten tutkielmassa ilmenneiden asiavirheiden tai väärinymmärrysten varalta ennen tutkielman varsinaista julkaisua.

Haastatteluaineistoa käsiteltiin kvalitatiivisen sisällönanalyysin keinoin. Sisällönanalyysissä aineistoa tarkastellaan eritellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien ja tiivistäen. Sisällönanalyysi on diskurssianalyysin tapaan tekstianalyysia, jossa tarkastellaan jo valmiiksi tekstimuotoisia tai sellaiseksi muutettuja aineistoja. Tutkittavat tekstien laatua ei olla rajattu. Ne voivat olla mitä vain. Sisällönanalyysin avulla pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin ja aihetta koskeviin muihin tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 105.)

1.3.2 Haastateltavien valinta

Aineiston hankinta tapahtui siis teemahaastatteluin syksyllä 2014 Vantaalla ja osin Helsingissä. Haastattelupaikkoina toimivat haastateltavien työtilat. Haastateltavien valinnat perustuivat osittain keväällä 2014 myönnetyn Vantaan sosiaali- ja terveystalveluiden tutkimuslupan myöntämisen yhteydessä ehdotettuun listaan, joka täytti alkuperäisen tutkimuslupan asettamat kriteerit. Joidenkin ehdotettujen haastateltavien kieltäydyttyä, haastateltavien määrä vakiintui kuuteen kolmen haastatelluista edustaessa Vantaan kaupunkia ja kolmen yrityksiä, joilta kaupunki ostaa suoraan tai välillisesti sosiaali- ja terveystalveluja. Haastatteluaineistoa täydentämään valittiin Vantaan strategia-asiakirjoja, joissa käy ilmi Vantaan pitkän tähtäimen tavoitteet palvelujärjestelmän kehittämiseen ja millaisia vaatimuksia ja strategisia lähtökohtia palvelukehittämiselle on annettu.

Haastateltavia valittaessa pyrittiin painottamaan monipuolisuutta. Tarkasteluun haluttiin kaikki kolme Vantaan sosiaali- ja terveystalveluissa käytössä olevaa rahoitusmallia: palveluseteli-rahoitteiset, ostopalvelut sekä referenssinä toimiva kunnan oma palvelutuotanto. Tuottajapuolelta edustajia oli sekä suurelta, kansallisella tasolla operoivia toimijoita sekä pääasiallisesti pelkästään Vantaalle palveluitaan myyvä yritys. Myös haastateltavien valinnassa painotui pitkähkö kokemus alalta ja sitä myötä kokemuksia Vantaan lisäksi myös muista sopimus-kumppaneista sekä vuosien varrella muuttuneesta toimintaympäristöstä tuottajan näkökulmas-ta.

1.3.3 Tutkimuksen eteneminen

Tutkimus lähtee liikkeelle näennäismarkkinoiden teoreettisesta tarkastelusta, jossa lähestytään tehokkuusongelmaa brittiläisten tutkijoiden Julian Le Grandin ja William Bartlettin määrittelemien tehokkuuskriteerien valossa. Samalla esitellään kaksi pääasiallista näennäismarkkina-teoriaan pohjautuvaa sovellusta, tilaaja–tuottaja-malli sekä palvelusetelimalli. Edellä mainittujen lisäksi käsitellään niin kutsuttu kuntasektorilla yleistynyt monituottaja-ajattelu, jossa niin ikään sovelletaan soveltuvien osin näennäismarkkinateoriaa julkisia palveluita tehostavana työkaluna. Käsitellessä näennäismarkkinasovelluksia esitellään niille suomalaiselle kuntasektorille tyypilliset erityispiirteet, jotka näyttäytyvät esimerkiksi niitä määrittävässä lainsäädännössä ja paikallishallintojen sovelluksille asettamissa tavoitteissa. Näennäismarkkinoiden teoreettisen käsittelyn jälkeen käydään läpi kunnan ja kuntalaisen muuttunutta suhdetta siirryttäessä kunnan omassa hierarkkisesti johdetussa organisaatiossa tuotetuista palveluista ulkoistettuihin palveluihin. Tarkastelussa on yhtäältä kunnan roolin muuttuminen tuottajasta järjestäjäksi ja toisaalta kuntalaisen näkeminen palveluasiakkaana hallintoalamaisuuden sijaan.

Teoreettisen tarkastelun jälkeen siirrytään empiirisen aineiston käsittelyyn, jossa käydään läpi case-kuntana toimivan Vantaan kaupungin soveltaman monituottajamallin erityispiirteet ja sille asetetut tavoitteet. Tavoitteita tarkastellaan yhtäältä kaupungin strategia-asiakirjojen esille tuomien tavoitteiden ja toisaalta haastatteluaineiston esille tuomien näkökohtien valossa. Samalla tarkastellaan esimerkkien avulla mekanismeja, joilla palveluita käyttävän kuntalaisen, palvelutuottajan ja tilaajana toimivan kuntaorganisaation välinen vuorovaikutus tapahtuu. Lopuksi pohditaan kehittämistarpeita tilanteessa, jossa ulkoistettujen palveluiden käyttäjäkunta kasvaa Vantaan strategisten tavoitteiden mukaisesti merkittävästi nykyisestä.

2 NÄENNÄISMARKKINATEORIA KUNTAPALVELUIDEN VIITEKEHYKSESSÄ

2.1 Taustaa ja aikaisempaa tutkimusta

Näennäismarkkinoilla ei varsinaisesti ole täysin vakiintunutta määritelmää, vaikka sitä on vuosikausia teoretisoitu. Periaatteessa näennäismarkkinoilla voidaan tarkoittaa mitä tahansa markkinatilannetta, joka poikkeaa vapaista markkinoista. (Kähkönen 2007, 19). Näennäismarkkinat (quasi-markets), jollaisena se yleisimmin nykyään mielletään, on lähtöisin 1980-luvun lopun Iso-Britanniasta, jossa pääministeri Margaret Thatcherin johdolla uudistettiin julkista sektoria markkinaehtoistamalla hierarkkisia rakenteita (Le Grand 1991; Le Grand & Bartlett 1993). Le Grandin ja Bartlettin (1993) määritelmä onkin näennäismarkkinamääritelmistä vakiintunein ja viitatuin (Powell 2003).

Näennäismarkkinoiden vakiintumattomuudesta johtuen, sillä on tarkoitettu Suomessakin tilanteita, jossa kunta on tehnyt sisäisen hallinnollisen järjestelyn jakamalla kunnan organisaatio sisäisesti tilaajiin ja tuottajiin. Tällaista sopimusohjaukseen perustuvaa kunnan sisäistä järjestelyä Kähkönen (2007) kutsuu sisäiseksi ja Valkama (2004) suljetuksi tilaaja–tuottajamalliksi. Puhtaasti sisäisessä mallissa eivät näennäismarkkinoiden edellytykset täyty, jos tilaajalla ei ole edes teoreettista mahdollisuutta vaihtaa palvelutuottajaa. Kunnan ulkopuoliset tahot palvelutuotantoon mukaan ottavaa tilaaja–tuottajamallia Kähkönen kutsuu ulkoiseksi ja Valkama avoimeksi tilaaja–tuottajamalliksi. Suomessa on tavallista, että kunnan sisällä löytyy sekä toimialoja, jotka soveltavat puhtaasti sisäisiä tilaaja–tuottaja-toimintatapoja että ulkoistavia malleja soveltavia toimialoja. Tällaista toimintatapaa voidaan kutsua esimerkiksi monituottajamalliksi (esim. Kallio ym. 2006). Myöskään näennäismarkkinat ei vielä ole täysin vakiintunut käsitteenä, vaikka se onkin pikku hiljaa vakiintunut 2000-luvulla esimerkiksi kvasimarkkinoiden (esim. Kurri ym. 1998) tai puolittaismarkkinoiden (esim. Varmola 1996) asemesta.

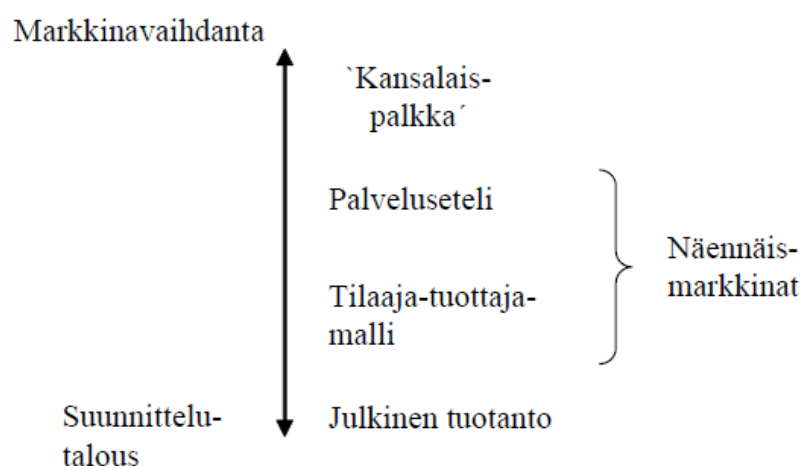
Näennäismarkkinoihin liittyvät vahvasti ulkoistamisen (outsourcing ja sen vastakohta insourcing, kotiuttaminen) käsite. Palvelua ulkoistaessa se siirretään organisaation ulkopuolelle tuo-

tettavaksi. Julkisen sektorin ulkoistaessa palvelunsa se ostaa palvelut ulkopuoliselta *näennäismarkkinoilta*, jotka se muodostaa mahdollistaakseen yksityisen ja julkisen välisen vaihdannan. Ulkoistaminen ja palveluiden ostaminen kuntaorganisaation ulkopuolelta eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti edellytä näennäismarkkinoiden olemassaoloa. Näennäismarkkinoiden keskeisiin ominaisuuksiin kuuluu julkisen sektorin rooli tilaajana sekä ostopalveluiden rinnalla toimivien kunnan tuottamien palveluiden olemassa olo. Näennäismarkkinoiden keskeisin ero markkinoihin on siis julkisen sektorin rooli ylläpitäjänä ja koordinoijana. Näennäismarkkinoilla tarkoitetaan siis tilannetta, jossa verorahoitteiset palvelut rahoitetaan markkinasuuntauneesti erottamalla tilaaja ja tuottaja toisistaan. Näennäismarkkinoilla julkinen sektori toimii palvelun koordinoijana, tilaajana ja ainakin pääasiallisena rahoittajana. Julkisten palveluiden lisäksi näennäismarkkinoilla voi toimia myös yksityisiä toimijoita ja toimijoiden välillä on vähintään potentiaalinen kilpailu. Tuotantoa ohjataan sopimuksin. Näennäismarkkinoiden voidaan katsoa muuttuneen markkinoiksi, kun julkinen sektori luopuu ohjaajan, tilaajan ja rahoittajan roolistaan tai kun kaikki saatavilla olevat tuottajat ovat yksityisiä. Palvelusetelimallissa näennäismarkkinat säilyvät niin kauan kun palveluseteli on olemassa, jos julkinen tuottaja on yhä olemassa. Tilaaja–tuottaja-mallin olemassa olon lakkaaminen ei ole yhtä selvä. (Kähkönen 2007, 24-25.)

Näennäismarkkinamallien tehokkuusolettamus perustuu niin sanotun Uudeksi julkisjohtamiseksi (new public management, NPM) kutsuttuun ajatusmalliin, joka perustuu julkisen valinnan teoriaan. Julkisen valinnan koulukunta näkee julkisen sektorin epäonnistuvan (government failure) ja aiheuttavan näin julkisten varojen tuhlaamista ja tehotonta käyttöä. Kriitikkojen, keskeisimpänä William Niskasen (1971), mukaan suurin syy julkisen sektorin tehokkuusongelmiin on yhteisistä asioista päättävien poliitikkojen ja virkamiesten oman edun tavoittelu. Teorian mukaan poliitikot ja virkamiehet syyllistyvät esimerkiksi budjettien tarpeetomaan maksimointiin, lehmänkauppoihin ja varmistamaan oman uudelleen valintansa tehden yhteiskunnan kokonaisedun kannalta epäedullisia ratkaisuja. (Kähkönen 2007, 13.)

Näennäismarkkinoita ja niiden problematiikkaa on Suomessa tutkittu verrattain paljon 1990-luvun alusta lähtien, jolloin uusi laki sosiaali- ja terveystalouden suunnittelusta ja valtionosuuksista astui voimaan. Tutkimus on kuitenkin keskittynyt pitkälti kuntapalveluiden kilpailuttamiseen ja sen hyötyjen sekä haittojen kartoittamiseen. Suomalainen näennäismarkkinoihin keskittynyt tutkimus on perinteisesti ollut hyvin organisaatioteoreettislähtöistä. Organisaati-

tioteorian painottaminen johtuu new public management –paradigman painottumisen suomalaisen julkisen sektorin kehittämisessä. Suomalaisen palvelutuotannon kehittämisen keskiössä ollut new public management –ajattelutapa painottaa yksityisen sektorin toimintatapojen ja yksityisen tuotannon omaksumista osaksi julkista palvelutuotantoa. (Lehto 2003, 35.) Organisaatioteoreettislähtöinen lähestymistapa on johtanut siihen, että suurin osa suomalaisia näennäismarkkinoita koskevaa tutkimusta on keskittynyt kilpailutusta edeltävään, transaktiokustannusteorian ytimessä olevaan, make or buy –problematiikkaan, kilpailutuksen jälkeisen ajan tarkastelun jäädessä vähemmälle (Koponen & Pohjola 2009, 156). Viimeistään palvelusetelimallin hyödyntämisen yleistyminen on tuonut tarpeen näkökulman laajentamiseen, sillä sen mahdollistama hyväksymismenettely poistaa tilaaja–tuottaja-mallille tyypillisen syklisen luonteen. Siinä missä perinteinen tilaaja–tuottaja-malli perustuu kilpailutuksesta toiseen liikukuvan prosessiin, jossa tarjouspyyntövaiheessa on mahdollisuus tarkastella ja kehittää ostettavan palvelun sisältöä, palvelusetelimallissa hyväksymisprosessi on jatkuvasti käynnissä ja palvelun kehittäminen on tehtävä tuottajien kanssa vuorovaikutuksessa, sillä hyväksymiskriteerien muuttaminen koskee jo aiemmin hyväksytyjä palvelusetelituottajia ja mahdolliset muutokset hyväksymiskriteereihin voi vaikuttaa heidän edellytyksiinsä toimia näennäismarkkinoilla. Kuviossa 1 kuvataan näennäismarkkinoiden sijoittumista suhteessa yhtäältä kokonaan julkisessa organisaatiossa tuotettuun palveluun ja toisaalta tilanteeseen, jossa kaikki julkisen palvelut annettaisiin vain ja ainoastaan rahamääräisenä korvauksena palveluiden sijaan eli eräänlaisena kansalaispalkkana, jonka käyttö ja allokointi on täysin kansalaisen vastuulla. Näennäismarkkinat sijoittuvat johonkin näiden kahden ääriesimerkin välille.



Kuvio 1. Julkisten hyvinvointipalveluiden rahoitus janalla (Koponen & Pohjola 2007)

Markkinoihin liittyvä teorian ja käsitteistö ovat hyvin vakiintunutta. Markkinoiksi kutsutaan tavallisesti tilannetta, jossa tuotannon tekijöiden ja hyödykkeiden kysyntä ja tarjonta kohtaavat. Markkinoilla myös määräytyy tuotannon tekijöille ja hyödykkeille hinta tuottajien kilpaillessa markkinoilla. Markkinoiden perusedellytyksenä ovat kilpailutilanteen, riittävän informaation sekä markkinoille ja markkinoilta pois pääsyn olemassa olo. (esim. Gravelle & Rees 1992.) Näennäismarkkinoita voidaan kuvata niiden ominaisuuksien kautta, jotka erottavat ne aidoista markkinoista.

Näitä ovat Kähkösen (2002) mukaan:

1. Julkinen sektori muodostaa näennäismarkkinat hallinnollisella päätöksellä ja se myös ylläpitää niitä.
2. Näennäismarkkinoilla tuotetuilla palveluilla on tavallisesti yhteiskunnallisia tavoitteita, jotka liittyvät yleensä kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseen.
3. Julkinen sektori toimii tyypillisesti näennäismarkkinoilla tilaajana, ohjaajana ja rahoittajana.
4. Näennäismarkkinoiden vaihtoehtoisilla tuottajilla voi olla muita tavoitteita toiminnassaan kuin taloudellisen voiton tuottaminen omistajilleen. Tuottajina saattaa siis olla esimerkiksi kunnan organisaatioon kuuluvia yksiköitä tai voittoa tavoittelemattomia toimia niin kutsutulta kolmannelta sektorilta.
5. Palvelua hyödyntävät asiakkaat eivät yleensä maksa kulutushetkellä maksa palvelusta, vaan tilaajaosapuoli välittää käyttäjien preferenssit ja kontrolloi ainakin osin heidän palvelubudjettejaan.

Tässä tutkielmassa kutsutaan siis näennäismarkkinoiksi menetelmiä, joilla markkinamekanismia pyritään käyttämään yksilön ja julkisen preferenssien yhteensovittamiseen (Le Grand & Bartlett 1993). Näennäismarkkinateorian juuret ovat vahvasti julkisen valinnan ja uuden julkisjohtamisen koulukunnan uusklassisessa aatemaailmassa, jossa julkisen sektorin katsotaan tarvitsevan täydellisen kilpailun tilannetta toimintojensa tehokkuuden maksimoimiseen. Näennäismarkkinoita voidaan luonnehtia julkiselle sektorille tyypillisen hierarkkiseen käskytykseen perustuvan johtamistavan ja markkinoiden hybridiksi, jossa hierarkkinen johtamista on korvattu osapuolien välisillä kirjallisilla, yksityisoikeudellisilla sopimuksilla. (Kähkönen 2007, 19–20.) Näennäismarkkinoille tyypillisiä piirteitä ovat julkisen sektorin ylläpito ja sääntely, pääasiallinen verorahoitus sekä yhteiskunnalliset, tavallisesti ihmisten hyvin-

vointiin liittyvät tavoitteet. Näennäismarkkinoilla on tavallisesti toimijoita sekä yksityiseltä, julkiselta että kolmannelta sektorilta. (Kähkönen 2007, 21.) Suomessa palvelusetelimalli on kuitenkin poikkeus tähän, koska sitä rajoittava lainsäädäntö estää kuntasektorin itse tuottamien palveluiden ostamisen palvelusetelillä. Kunnilla on melko suuri autonomia päättää millaiset näennäismarkkinat muodostetaan. Raamit tälle antaa kuitenkin lainsäädäntö, joista tärkeimmät ovat laki julkisista hankinnoista (348/2007) eli niin kutsuttu hankintalaki, Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) sosiaalihuoltolaki (710/1982) ja palvelusetelilaki (569/2009).

2.2 Tehokkuus näennäismarkkinoilla

Le Grandin ja Bartlettin (1993) mukaan hyvin toimivilla näennäismarkkinoilla on oltava seuraavat vapailta markkinoilta tutut ominaisuudet:

1. Tuottajia on oltava useita kilpailutilanteen aikaansaamiseksi.
2. Tilaajalla ja tuottajalla on oltava riittävästi informaatiota.
3. Markkinatilanteen on mahdollistettava markkinoille tuleminen ja sieltä poistuminen.
4. Hintojen on määrädyttävä markkinoilla, eikä niitä säädellä lainsäädännöllä eikä yksittäisen toimijan monopolihinnoittelulla.

Edellä mainittujen lisäksi näennäismarkkinoiden toimivuuden edellytyksiä ovat:

5. Transaktiokustannukset eivät saa ylittää säästöjä, jotka saadaan hierarkkisen tuotannon purkamisesta saatuja tehokkuushyötyjä.
6. Tilaajan toimia ohjaa pyrkimys asiakkaan hyvinvointiin ja tuottajaa taloudelliset kannusteet.
7. Tilaaja ja tuottaja eivät suosi mitään asiakasryhmää, koska tähän ryhmään kuuluvat ovat mahdollisesti mielekkäämpiä asiakkaita (ns. kermankuorinta).
8. Vuorovaikutus palvelun osapuolten välillä lisääntyy.
9. Valintamahdollisuudet eri tuottajavaihtoehtojen välillä lisääntyvät.
10. Palvelu on oikeudenmukainen.

Tehokkuus voidaan käsittää taloustieteessä usealla eri tavalla. Tapa käsitellä tehokkuuskäsitettä voidaan jakaa kolmeen eri luokkaan. (esim. Tuomala 2009)

1. tehokkuus määritettynä panoksien ja tuotoksien suhteesta toisiinsa (tekninen tehokkuus)
2. tehokkuus suhteessa johonkin toiseen vertailukohtaan, kuten ajankohtaan tai toiseen yksikköön
3. tehokkuus yhteiskunnallisesti optimoituna (allokatiivinen tehokkuus)

Panos-tuotos –suhdetta tarkastellessa puhutaan yleisesti teknisestä tehokkuudesta, jolla viitataan organisaation sisäisen toiminnan tehokkuuteen. Tehokkuutta ei voida myöskään tarkastella vertaamalla tulosta johonkin. Tehokkuus on siis aina suhteellista. Hyvinvointitaloustieteellisessä tarkastelussa tehokkuus nähdään optimina eli tilanteena, jossa julkiset varat ovat kohdennettu parhaalla mahdollisella tavalla. Tällöin puhutaan allokatiivisesta tehokkuudesta, joka usein sisältää yhteiskunnallisia arvoja mittareina. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tasa-arvon, yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden tai asiakaslähtöisyyden toteutuminen yhteiskunnassa. Allokoinnilla tarkoitetaan voimavarojen kohdentamista vaihtoehtoihin kohteisiin. Allokatiivista tehokkuutta voidaan parantaa organisoimalla panokset uudelleen aiempaa edullisemmin niiden suhteellisia hintoja hyödyntäen. Yhteiskunnallista tehokkuutta mitattaessa yksi keskeisimpiä määritelmiä on Pareto-tehokkuus. Tiettyjen edellytysten täytyessä (kilpailulliset markkinat, transaktiokustannukset minimissään, yksilöiden pyrkimys oman hyvinvoinnin maksimointiin) kilpailumekanismi johtaa Pareto-optimiin täyttymiseen. Jos talouden voimavarat pystytään allokoidaan uudelleen aiheuttaen edes yhden yksilön hyvinvoinnin paranemisen ilman kenenkään hyvinvoinnin huononemista, kutsutaan uudelleen allokointia Pareto-parannukseksi. Tilannetta, jossa Pareto-parannuksia ei voida enää tehdä, on Pareto-optimaalinen. Pareto-optimia voidaan hyödyntää työkaluna hyvinvoinnin maksimoinnissa yhteiskunnassa. (Rosen 1995, Tuomala 2009.) Se ei kuitenkaan voi toimia eettisenä normina, koska se perustuu pitkälti talousteorioiden tapaan taustaoletuksiin eikä se esimerkiksi ota kantaa hyvinvoinnin jakaantumiseen ja sen oikeudenmukaisuuteen kansalaisten kesken (Kähkönen 2007, 29).

Tehokkuus käsitteenä riippuu siis pitkälti määrittelijästä ja näkökulmasta. Julkisella sektorilla tehokkuus eroaa yksityisestä sektorista jo pelkästään johtuen sen roolista toimeksiantotaloutena. Yksityiset toimijat ovat pääsääntöisesti kiinnostuneet pääosin teknisestä tehokkuudesta, kun taas julkisen sektorin painotuspisteet määrittävät viime kädessä kansalaiset ja heitä edustavat luottamushenkilöt. Yhteiskunnallisen tehokkuuden voi siis määritellä vasta, kun on määriteltä poliittisella prosessilla arvot, joihin tehokkuuden kriteerit nojaavat.

Näennäismarkkinoiden muodostamisella tilaaja–tuottaja-asetelmaa tähdätään lähtökohtaisesti tehokkuuden lisäämiseen juuri allokatiivista tehokkuutta kasvattamalla siten, että yhteiskunnalliset tavoitteet voidaan huomioida pelkkien taloudellisten lähtökohtien rinnalla. Yksinkertaistettuna näennäismarkkinoita voidaan pitää taloudellisesta näkökannalta tehokkaana verrattessa muihin toimintatapoihin, jos sen vaihdantakustannukset ovat pienemmät kuin tuottamistavasta saadut hyödyt (Kähkönen 2007, 29). Tehokkuutta määritettäessä on kuitenkin muistettava, että tilaajaorganisaatiolla, poliitikoilla, tuottajilla, käyttäjillä sekä esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvovilla valvovilla viranomaisilla on näkökulmasta riippuen hyvin erilaisia lähestymistapoja tehokkuuden määrittämiseen. Rahallista hyötyä laadun sijaan korostavan tehokkuus toimii käsitteenä varsin huonosti mittaamaan näennäismarkkinoiden onnistumista. Le Grandin ja Bartlettin (1993) mukaan tulisikin käyttää ennemmin vain tuotantokustannukset, huomioivan tehokkuuden (*crude efficiency*) sijaan, käsitettä *productive efficiency*, tuotannollinen tehokkuus. Palvelun voidaan katsoa olevan tuotannollisesti tehokas, kun se pystytään tuottamaan mahdollisimman edullisesti tietyllä laatutasolla. (Bartlett & Le Grand 1993, 15.)

Tässä tutkielmassa keskeisessä roolissa oleva markkinalähtöinen tarkastelutapa näennäismarkkinoihin nostaa vielä tarkasteluun yhden uuden tehokkuusmuodon, niin kutsutun dynaamisen tehokkuuden. Markkinalähtöisessä lähestymistavassa näennäismarkkinoiden toimivuuden lähtökohdaksi ja mittariksi otetaan toimivien markkinoiden yleiset ehdot. Kilpailumekanismin toimiessa halutulla tavalla markkinat ovat allokatiivisesti, tuotannollisesti ja dynaamisesti tehokkaat (Koponen, Okko ja Virtanen 2003). Tuotannollinen tehokkuus kertoo tuotannon kustannustehokkuudesta. Toimiva kilpailu pakottaa tuottajaorganisaatiot valitsemaan tehokkaimman mahdollisen tuotantotavan. Allokatiivinen tehokkuus, kuten yllä kuvattiin, kertoo, ovatko voimavarat suunnattu oikeisiin kohteisiin. Kilpailu ohjaa resurssit sinne, missä ne tuottavat on eniten lisäarvoa yhteiskunnalle. Yhdistämällä tuotannollinen ja allokatiivinen tehokkuus saadaan tehokkuuden muoto, jota kutsutaan staattiseksi tehokkuudeksi. Dynaaminen tehokkuus liittyy vahvasti kilpailuprosessiin. Kilpailuprosessin tehokkuutta lisäävällä vaikutuksella tarkoitetaan niin markkinatoimijoiden aktiivista kilpailuedun tavoittelua uusia ja parempia hyödykkeitä kehittämällä sekä tehokkaampia tuotanto- ja jakelukeinoja. Se tarkoittaa myös mahdollisuutta tulla markkinoille ja poistua sieltä tarvittaessa tuoden uusia käytäntöjä ja hyödykkeitä tullessaan sekä vieden epäkelvoja sovelluksia mennessään. Kilpailuprosessi toimiessa, tuotteen loppukäyttäjän preferenssit välittyvät tuottajille ja ohjaavat näin heidän käyttäytymistään. Toisin sanoen markkinoille tulee uusia toimijoita ja uusia hyödykkeitä sa-

malla, kun vanhoja poistuu. Dynaamisesti toimivilla markkinoilla kehitys on jatkuvaa niin organisaatio-, tuote-, kuin prosessitasollakin. (Pohjola & Koponen, 162.) Kiteytetysti dynaamisesti tehokkailla markkinoilla tuotantoprosessissa tehdään asioita synnyttäen uusia oikeita asioita ja uusia oikeita tapoja tuottaa niitä. Taustalla on tuottajan toimintaan kohdistuva uhka, että jokin muu taho tekee asiat vielä paremmin vieden asiakkaat tai jopa koko markkinat mennessään.

Dynaamisesti tehokkaat markkinat saattavat väliaikaisesti olla allokatiivisesti tehottomat. Viimeaikaisen uusia innovaatioita painottavan talouden nousun myötä on esitetty, että allokatiivinen tehottomuus on toissijainen dynaamiseen tehokkuuteen nähden. Jatkuvasti kehittyvillä markkinoilla staattisen tehokkuuden merkitys vähenee, koska uudet innovaatiot kehittävät monesti täysin uusia markkinoita. Kilpailu tapahtuu tällöin siis markkinoista, ei markkinoilla. Nopea markkinoiden kehitys saattaa aiheuttaa tilapäisiä monopoliasemia toimijoille, jotka tosin kumoutuvat verrattain nopeasti nopean teknologiakehityksen vaikutuksesta. Tilapäinen monopolitilanne on ongelma markkinoiden näkökulmasta vain, jos markkinoilla esiintyy samanaikaisesti dynaamista tehottomuutta. (Koponen & Pohjola 2008, 162.) Esimerkiksi tilaaja–tuottaja-mallissa on mahdollista saavuttaa tuotannollista tehokkuutta palveluihin, jos kilpailutuksessa onnistutaan rajaamaan vanhentunutta teknologiaa käyttävät tuottajat ulos ja suosimaan teknologisesti kaikkein edistyneimpiä toimijoita.

Toimivien näennäismarkkinoiden yksi keskeisimmistä edellytyksistä on julkisten palveluiden tuotteistaminen, jossa palvelulle selvitetään palveluiden tuotantokustannukset. Tuotteistuksessa palvelukokonaisuus jaetaan osiin ja hinnoitellaan pyrkien mittaamaan sen rahallinen arvo. Samalla tilaajaorganisaatio selvittää mahdollisessa kilpailutuksessa huomioitavia laadullisia seikkoja sekä asiakasryhmän erityistarpeita. Tuotteistamisprosessissa palvelut, joille ei julkisella sektorilla yleensä ole määritelty rahallista arvoa, hinnoitellaan pilkkomalla aiemmin yhtenäisiksi mielletyt palvelukokonaisuudet mahdollisimman pieniin yksittäisiin suoritteisiin. (Kähkönen 2007, 25, 40.) Tuotteistusprosessissa pyritään lisäksi mittaamaan palveluiden laadulliset seikat ja muuttamaan ne rahamääräisiksi. Tuotteistamisella saatuja tuloksia tarvitaan tilaajaorganisaation arvioidessa, kannattaako palvelu tuottaa itse vai ostaa ulkopuoliselta toimijalta. Parhaimmillaan onnistunut tuotteistusprosessi toimii tuotekehityksen tavoin julkisten palveluiden kehitystyökaluna, vaikka varsinaista kilpailutusprosessia ei koskaan päätettäisi tehdä. Epäonnistuessaan tuotteistus voi puolestaan aiheuttaa esimerkiksi väärin asioi-

den, tavallisesti alhaisen ostohinnan, ylikorostumisen kilpailutusprosessissa tai palvelusetelimallin hyväksymismenettelyssä.

2.3 Näennäismarkkinat markkinalähtöisesti tarkasteltuna

Näennäismarkkinoiden toiminta-analyysi vaatii ymmärrystä markkinoiden muodostumisesta ja toiminnasta vaihdannan sosiaalisena ympäristönä. Markkinat käsitteellistetään täten siis sosiaalisiksi ja institutionaaliseksi ympäristöksi. Markkinoita sosiaalisena ja institutionaalisenä toimintaympäristönä on tutkittu erityisesti institutionaalisessa ja evolutionaarisessa taloustieteessä sekä sosiologian piirissä (Hodgson 1988, Loasby 1999, White 1981). Näillä tieteenaloilla vallitsee konsensus siitä, että markkinat ovat järjestäytyneen vaihdannan institutionalisoitunut toimintaympäristö, jossa vaihdantaa säätelee ja ohjailee joukko tapoja ja konventioita, jotka mahdollistavat säännöllisen ja suuren mittakaavan kaupankäynnin (Hodgson 1988, 174). Institutionaalisen taloustieteen mukaan markkinat tarvitsevat institutionaalista ympäristöä syntyäkseen eikä pelkkä kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen riitä markkinoiden syntyyn (Loasby 1999, 112). Institutionaalinen ympäristö, joka sisältää sekä aktiivista että passiivista kaupankäynnin sääntelyä, kattaa esimerkiksi omistussuhteet määrittelevän lainsäädännön, vakiintuneet kauppatavat ja vaihdannan välineiden määrittelyn. Institutionaalisen ympäristön tehtävänä on mahdollistaa kahden toisilleen tuntemattoman kauppaosapuolen keskinäinen luottamus, jotta vaihdannan riskit saataisiin minimoitua ja vaihdanta ylipäättään mahdolliseksi. Institutionaalisen ja evolutionaarisen taloustieteen mukaan markkinoilla on kaksijakoinen rooli taloudessa. Ensinnäkin markkinat ylipäättään mahdollistavat osapuolten välisen säännöllisen vaihdannan, minkä takia osapuolet aktiivisesti pyrkivät niitä luomaan ja kehittämään (Loasby 2000, 302). Markkinoiden olemassa olo hyödyttää osapuolia ja he pyrkivät siksi luomaan uusia instituutioita ylläpitääkseen vaihdantaa ja pienentääkseen vaihdannan transaktiokustannuksia (Loasby 1999). Toiseksi markkinoiden roolina toimia hyödykkeiden kehityksen toimeenpanevana voimana. Markkinoiden pakottaessa kilpailijat kilpailemaan mahdollisuuksista vaihdantaa, se luo samalla dynaamisen prosessin, jota Joseph Schumpeter (1942) kutsui talouden luovaksi tuhoksi. Kilpailuprosessilla on olennainen vaikutus siihen, millaiseksi vaihdannan kohteena oleva suorite muodostuu, ja mitkä ominaisuudet suoritteessa korostuvat. Markkinat toimivat täten valintamekanismina, joka seuloo ja jalostaa elinkelpoiset hyödykkeet ja toimintatavat epäkelpojen poistuessa kannattamattomina. Näin markkinoille syntyy

niin kutsuttu evolutionaarinen takaisinkytkentä menestymisen ja muuttuvan ympäristön välillä, mikä johtaa elinkelpoisten toimintatapojen säilymiseen ja uusien kokeilujen syntymiseen. (Koponen & Pohjola 2008, 155.)

Markkinoiden keskeinen toimintaa ja kehittymistä ohjaava tekijä on informaation vajavaisuus. *Markkinasignaalit* toimivat tärkeinä indikaattoreina, joiden perusteella yritys kehittää toimintaansa muuttuvassa toimintaympäristössä. Markkinasignaalina voidaan pitää mitä tahansa kuluttajan preferenssejä ja niiden kehitystä viestivä suora tai epäsuoria vihjeitä. Suoria vihjeitä voivat olla esimerkiksi kuluttajien ostokäyttäytyminen ja sen muutokset. Epäsuoria vihjeitä ovat esimerkiksi kilpailevien yritysten strategiamuutokset ja muut toimialan muutoksista kertovat tekijät. (Koponen & Pohjola 2008, 155.) Tyypillisesti parhaiten menestyvillä toimijoilla on heikommin menestyviä kilpailijoitaan enemmän tietoa kuluttajien tarpeista tai sitten onnekas olosuhteiden muutos on tukenut toimijan tekemiä strategisia valintoja.

Markkinalähtöinen lähestymistapa pyrkii lähestymään näennäismarkkinoita sen toimivuuden näkökulmasta julkisen sektorin velvoitteiden toteutumisen jäädessä vähemmälle. Markkinoiden toimivuutta on mahdollista tarkastella yllä mainittuja tehokkuuskriteerien ja ominaisuuksien valossa. Kukin ominaisuus on olennainen osa näennäismarkkinoiden luonnetta, mutta ne eivät ole sen toimivuuden kannalta yhtä tärkeitä (Koponen & Pohjola 2007, 156). Ensimmäinen tarjontaan linkittyvä ominaisuus on, että näennäismarkkinoilla toimiva tuottaja voi tulla niin yksityiseltä, kolmannelta kuin julkiselta sektorilta. Le Grandin ja Bartlettin (1993, 10) mukaan julkisten ja kolmannen sektorin toimintamotiivit eroavat yksityisen toimijan voiton maksimointiin tähtäävästä toimintamotiivista. Aidosti toimivassa markkinaympäristössä toiminnan motiivilla ei ole merkitystä, kun kaikilla sama lähtökohta: asiakkaiden tarpeita tyydyttävien tuotteiden tuottamien kustannustehokkaasti. Valkaman (2004, 314) mukaan olennaisempaa toiminnan näkökulmasta on kaikkien tuottajakandidaattien yhdenvertainen kohtelu. Ongelmana on ollut julkisen ja yksityisen sektorin erilaiset lähtökohdat esimerkiksi verotuksen ja konkurssiriskin näkökulmasta. Julkisen ja yksityisen sektorin kilpailuasetelman selkeyttämiseksi esimerkiksi kilpailutuksiin osallistuvia kuntien ja valtion liikelaitoksien yhtiöittämistarpeita on perusteltu kilpailuneutraliteettiin vedoten (esim. Helsingin Sanomat 2013).

2.4 Sosiaali- ja terveyshuollon palvelusetelimalli Suomessa

2.4.1 Palvelusetelin taustaa ja lähtökohtia

Julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävän palvelusetelin ongelmattoman käytön mahdollistavat lainmuutokset alaa sääntelevään lainsäädäntöön tehtiin vuonna 2004. Lakimuutoksia edelsi lukuisat pilottikokeilut ympäri maata. Nykyään sen käyttöä säätelee pääosin vuonna 2009 säädetty laki sosiaali- ja terveyshuollon palvelusetelistä (569/2009), josta myöhemmin tässä tutkielmassa käytetään nimeä palvelusetelilaki. Ennen vuoden 2004 lakimuutoksia, palvelusetelimallin soveltaminen palveluostoihin oli mahdollista. Lainsäädäntö ei tuntenut palveluseteliä, mutta se ei myöskään estänyt sen käyttöä. Yksityiskohtaisen palvelusetelilainsäädännön puuttuessa oli esimerkiksi epäselvää, millainen oli palvelusetelillä saadun rahanarvoisen palvelun verokohtelu. Palveluiden järjestäjätahot joutuivat näin ottamaan riskin, että heidän tulkintansa palvelusetelin verokohtelusta eriäisi veroviranomaisten tai tuomioistuinten tulkinnasta yksiselitteisen lainsäädännön puuttuessa. Lähtökohtaisesti yhteiskunnan maksamat sosiaalituot, kuten kunnan maksama omaishoidon tuki, ovat saajalleen veronalaista tuloa. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2001, 47.)

Suomalaista palvelusetelimallia ja -lainsäädäntöä kehitettäessä yhtenä esikuvista on toiminut Ruotsin 1990-luvun alusta asti toiminut Kundval-järjestelmä. Järjestelmän edelläkävijänä pidetään Nackan kuntaa, joka otti sen ensimmäisenä käyttöön kotipalveluissa vuonna 1992. (Uotinen 2009, 71.) Ruotsissa ei vuoteen 2009 mennessä ollut säädetty varsinaista Kundval-lakia, vaan järjestelmä perustui yleiseen hankintalainsäädäntöön. Motiivit Kundval-järjestelmän hyödyntämiseen eivät täten olleet kuntaorganisaation näkökulmasta julkisen hankintamenettelyn kiertäminen, mihin suomalaisen palvelusetelimallin suosio ainakin osin perustuu (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009). Tosin Ruotsissa on ollut ajoittain epäselvyyksiä tuottajan ja kunnan vastuunjaoista esimerkiksi hoitovirheen sattuessa (Kauppa- ja Teollisuusministeriö 2001, 47). Paikalliseen hankintalakiin (lag om offentlig upphandling, LOU) tai paikalliseen hoivapalveluiden vapaata valintaa koskevaan lakiin (lag om vafrihetssystem) perustuvat Kundval-järjestelmä ei ole varsinaisesti puhdasoppinen palvelusetelijärjestelmä, vaan asiakkaan oman valinnan mahdollistava periaate kuntapalveluissa. Kunta voi Ruotsissa halutessaan rahoittaa myös itse tuottamiaan palveluja palvelusetelillä (Uotinen 2009, 71). Suomessa voimassa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö mahdollistaa tällä hetkellä

vain yksityisen tai kolmannen sektorin tuottamien palveluiden ostamisen (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009).

Palvelusetelimallien ja muiden markkinasuuntautuneiden toimintatapojen käyttöönottoaminen on sekä Suomessa että Ruotsissa ollut vahvasti oikeistopuolueiden agenda. Kummassakin maissa vasemmistopuolueet ovat olleet kriittisempiä estäen palvelusetelimallien leviämistä ja vaatineet tiukennuksia jo käytössä oleviin järjestelmiin. (Mikkola 2003, 21; Kokoomus 2011, 4; SDP 2010, 11.) Ruotsissa pitkään jatkunut Sosialidemokraattien vahva kannatus hillitsi Kundval-järjestelmän leviämistä ja se yleistyi kunnissa, joissa porvaripuolueilla oli kunnanvaltuustoissa enemmistö (Mikkola 2003, 21). Viime vuosien oikeistopuolueiden kannatuksen nousu, erityisesti 2007 valtaan noussut porvarihallitus antoi tilaa myös Kundval-järjestelmän laajentumiselle. Suomessa palvelusetelilaki (569/2009) ja siihen liittyvät muut lakimuutokset säädettiin Vanhanen II -oikeistohallituksen aloitteesta.

Käsitteenä palveluseteli on tosite, jolla on rahallinen arvo. Palvelusetelin luonteeseen kuuluu, että sillä ei voida hankkia muita kuin ennalta määrättyjä tuotteita tai palveluita yksityiseltä tai julkiselta toimijalta. Palvelusetelillä tehtävään kauppaan kytkeytyy kolme eri osapuolta: rahoittaja, käyttäjä ja palvelun tai tavaran tuottaja. Lisäksi yhtenä osapuolena voidaan pitää sosiaali- ja terveystaloudessa valvovia viranomaisia. Lisäksi myös välittäjätoiminnot voidaan nähdä yhtenä uutena näennäismarkkinaosapuolena (Koponen & Pohjola 2009, 156). Osapuolien lukumäärän kasvaminen kahdesta kolmeen tai neljään näkökulmasta riippuen on näennäismarkkinasovellusten yksi konkreettisimpia eroja suhteessa kunnan omassa organisaatiossa tuottamiin palveluihin. Palvelun käyttäjä osallistuu rahoittamiseen omavastuuosuuksin tai voi ostaa halutessa lisäarvoa tuotteille tai palveluille. Maksamistaan omavastuuosuuksista käyttäjä voi vielä saada yhteiskunnan tukea kotitalousvähennyksen muodossa, jos tuloverolain asettamat kriteerit täyttyvät. (Lith 2011, 12.) Palveluseteliä voidaan käyttää palveluissa, joissa asiakkaan on mahdollisuus toteuttaa palvelusetelilain edellyttämää valinnanvapauttansa. Täten palveluseteli ei sovellu asiakkaan tahdonvastaiseen palveluun, esimerkiksi lastensuojeluun, eikä kiireellisen päivystyspalveluiden luonteisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Parhaiten palvelusetelit soveltuvat aloille, jotka eivät vaadi toimijalta suuria rahallisia investointeja, jolloin tuottajaksi on helppo tulla luomaan kilpailua ja valinnanmahdollisuuksia asiakkaille. Sosiaalipalveluille on tyypillistä, että suurin osa tuotantotehtävistä koos-

tuu ihmisistä, jolloin suurta pääomaa vaativia investointeja ei tarvita. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2001, 44–45.)

Vanhuspalveluissa palvelusetelimallin kasvava suosio on syntynyt tarpeesta monipuolistaa iäkkäiden kuntalaisten palvelutarjontaa tarjoamalla mahdollisuus itse päättää ostettavan palvelun tuottaja. Myös hankintalain (348/2007) velvoittama julkinen hankintamenettely kansalliset kynnysarvot ylittävälle palvelu- tai tavarahankinnalle on koettu hallinnollisesti erittäin raskaaksi ja kalliiksi prosessiksi. Ongelma korostuu pienissä kunnissa sekä pienissä tuottajaorganisaatioissa. Hyväksymismenettelyllä kyetään säästämään palveluun liittyvistä hallintokuluista, joiden on arvioitu olevan julkisessa hankintamenettelyssä 2 – 4 % hankinnan hinnasta. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009.)

Palvelusetelimallin mahdollistama hyväksymismenettely eroaa syklisestä kilpailuttamismenettelystä keskeisimmin siinä, että sitä ei aloiteta tietyin väliajoin kokonaan alusta. Palvelusetelimallissa tuottajien valintaprosessi on jatkuvasti käynnissä, jolloin halukkaita, kriteerit täyttäviä tuottajia voidaan hyväksyä jatkuvasti lisää halukkaiden ilmaantuessa. Kunnan velvollisuuksiin kuuluu hyväksymiskriteerien täyttymisen valvonta ja sen pitää tarvittaessa poistaa soveltumattomia toimijoita palvelusetelijärjestelmän piiristä. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569). Suurin osa palveluseteleitä asukkailleen tarjoavista kunnista onkin valinnut hyväksymismenettelyn kilpailutuksen asemesta (Volk & Laukkanen 2007, 21, 36). Kilpailuttamisvaihtoehdon valitseminen hyväksymismenettelyn sijaan on käytetty lähinnä tilanteissa, joissa samalta tuottajalta on haluttu ostaa palvelusetelirahoitteisten palvelujen ohella suoraan palveluita tuottajalta hankintalain mukaista hankintamenettelyä hyväksikäyttäen (Juntunen 2011, 11).

2.4.2 Palvelusetelimalli ja kritiikki

2.4.2.1 Kermankuorinta

Palvelusetelimallin, kuten muidenkin näennäismarkkinasovellusten, yhtenä keskeisimpänä ongelmana on pidetty tuottajien mahdollisuutta harjoittaa niin kutsuttua kermankuorintaa (cream-skimming). Yksityisellä toimijalla on, toisin kuin julkisyhteisöllä, yleisen sopimuso-

keuden nojalla oikeus myös olla tekemättä itselleen epäedullisia sopimuksia ja valita näin kaikkein kannattavimmat asiakkaat. (Le Grand & Bartlett, 1993, 32.) Pahimmillaan kermankuorinnan mahdollistava järjestelmä ajaa palvelutuotannon näkökulmasta, helpot ja maksukykyiset asiakkaat yksityisten palveluiden piiriin. Julkisyhteisön vastuulle jäävät enemmän huolenpitoa vaativat, esimerkiksi laatu- ja tietoisuudesta tai palveluntarpeesta johtuen, vaativimmat asiakkaat. Kermankuorinnan vähentäminen on näennäismarkkinoilla ongelmallista, koska kunnan tilaajaorganisaatioilla ei ole tehokkaita välineitä tuottajan pakottamiseen sopimussuhteeseen tuottajan näkökulmasta epämieluisin asiakkaiden kanssa. Paras keino kermankuorinnan torjumiseen lienee uusien palveluntuottajien houkuttelu markkinoille, jolloin kilpailun kiristyessä tuottajat ovat entistä kiinnostuneempia vaativimmistakin asiakkaista.

2.4.2.2 Palveluiden pirstaloituminen

Palvelusetelimallin ideana on luoda pienillekin toimijoille mahdollisuudet osallistua kunnallisten palveluiden tuottamiseen. Kunnan hoitaessa palvelunsa omassa organisaatiossaan esimerkiksi vanhusten kotipalveluista oli tyypillisesti vastuussa varsin pieni määrä ihmisiä. Kymmenen viime vuoden aikana markkinaistamiskehityksen seurauksena palvelut ovat pilkottu pienempiin kokonaisuuksiin helpottamaan palveluiden kilpailuttamista sekä myös pienten toimijoiden osallistumista palvelutuotantoon hyväksymismenettelyn kautta. Palvelukokonaisuuksien pilkkominen on johtanut tilanteeseen, jossa aiemmin pienehkön työntekijäjoukon vastuulla ollut kokonaisuus onkin jaettu useiden eri, toisistaan riippumattomien, tuottajien kesken. Esimerkiksi edellä mainittu kotipalvelu saattaa olla jaettu esimerkiksi kauppa-, pyykki-, lääke- ja ateriapalveluksi, joilla voi olla täysin eri suorittajat. (Topo 2009, 233.) Palvelusetelimallissa asiakkaalla on periaatteessa valinnanvapaus tuottajien suhteen, mutta etenkin suurimpien kaupunkien ulkopuolella tuottajien vähyys voi rajoittaa valintamahdollisuuksia. Mahdollisimman vähäinen tuottajamäärä yhden palvelukokonaisuuden osalta helpottaa palveluiden hahmottamista sekä asiakkaalle palvelusetelimallissa osittain kuuluvaa laadunvalvontaa. Samalla kunnan tarjoaman palveluneuvonnan tarve vähenisi. (Topo 2009, 34-35.) Toisaalta keinotekoinen toimijoiden määrän vähentäminen on ristiriidassa palvelusetelimallin yhden perusidean, kaikkien kriteerien täyttävien toimijoiden hyväksymisen palveluntuottajiksi, kanssa. Käytännössä toimijoiden keinotekoinen rajoittaminen edellyttäisi siirtymistä takaisin hyväksymismenettelystä hankintalain mukaiseen kilpailutus menettelyyn.

Palveluiden pirstaloituminen ei ole pelkästään jollekin erityisryhmälle suunnattujen palveluiden ongelma, vaan se on ongelma sekä asiakkaan että tilaajaorganisaation näkökulmasta kaikissa ulkoistetuissa palveluissa. Asiakkaan on tunnettava ostettavan palvelun sisältö ja oikeutensa maksavana asiakkaana. Ongelma toki korostuu esimerkiksi vanhuspalveluissa: monilla vanhuspalveluiden piirissä olevilla asiakkailla on kognitiivisia ja fyysisiä rajoitteita, jotka voivat vaikeuttaa palvelukokonaisuuksien hahmottamista eikä läheisen tai muun edunvalvojan läsnäolo palveluprosessissa ole aina itsestäänselvyys. Pirstaleinen palvelurakenne edellyttää palveluiden järjestäjältä aktiivista otetta palveluverkoston hallinnassa sekä resurssien allokoointia palveluiden organisoinnista vastaavaan palvelunohjaukseen. Monimutkainen palveluviidakko myös vaikeuttaa palvelukokonaisuuksien kokonaiskustannuksien ja palvelusta saatavien hyötyjen arviointia ja vähentää näin kustannustietoisuutta palvelukokonaisuuksien sisällä. (Topo 2009, 234-235.) Palveluiden pirstaleisuuden ongelma ei ole vain ja ainoastaan palvelusetelimallin ongelma, vaan liittyy yleisesti kaikkien näennäismarkkinasovelluksiin liittyvään tuotteistamiseen, ja siihen liittyvän palveluiden jakaminen yksittäisiin suoritteisiin, ollessa olennainen keskeinen osa uusia toimintamalleja. Palvelusetelimallissa asiakkaan vastuu palveluiden valvonnasta kasvaa, jolloin myös pirstaleisen palvelukentän hallintaongelman ratkaisuvastuuta on siirtynyt entistä enemmän asiakkaan vastuulle.

2.4.3 Kunta tiedonvälittäjänä suomalaisessa palvelusetelimallissa

Palvelusetelimallia voidaan pitää yhtenä kaikkein eniten markkinoita muistuttavista rahoitusjärjestelmistä, mitä Suomen julkisella sektorilla on otettu käyttöön. Se sisältää markkinoille tyypillisiä elementtejä, jotka ovat vieraita kunnan itse tuottamille palveluille sekä myös ostopalveluille, joissa kunta on sopimusosapuoli. Palvelusetelimallin toimiessa oikein asiakas voi valita mieleisensä kuntaorganisaation kriteerit täyttävän tuottajan sekä hänen maksukykynsä mukaisen palvelukokonaisuuden. Kunta maksaa palvelusetelillä osuutensa ja asiakas palvelun hinnan ja palvelusetelin arvon erotuksen omavastuuosuudella. Tuottajan valinta tai valitsematta jättäminen voi toimia parhaimmillaan, kuten markkinoilla toimiva asiakas äänestämällä jaloillaan ja pakottaa näin tuottajaorganisaatio asiakaslähtöiseen toimintatapaan.

Palvelusetelillä rahoitetun sosiaali- tai terveydenhuollon asiakkaan asemasta säädetään palvelusetelilain 6 §:ssä. Lainkohta velvoittaa kunnan huolehtimaan, että asiakkaalle tarjotaan sete-

liä mahdollisuuksien mukaan silloin, kun se on tarjolla palveluun, johon hän on oikeutettu. Palveluun oikeutetulla kuntalaisella ei kuitenkaan ole ehdotonta oikeutta palveluseteliin, vaan kunta voi ohjata asiakkaan muiden vastaavien palveluiden piiriin halutessaan. Tällainen tilanne saattaa syntyä, jos kunnalla on käyttämätöntä kapasiteettia esimerkiksi ostopalveluissa ja on kunnan edun mukaista käyttää käyttämätön kapasiteetti ennen uusien palvelusetelien myöntämistä. (Uotinen 2009, 88.)

Palvelusetelillä rahoitettu palvelu eroaa Uotisen (2009) mukaan kolmella keskeisellä tavalla muista tällä hetkellä käytössä olevista rahoitusmalleista asiakkaan aseman osalta:

1. *Valinnanvapaus*, Palvelusetelimallissa viime kädessä asiakas päättää palvelun tuottajan valinnasta. Valinnanvapaus on tosin rajoitettu, sillä kunnan on hyväksyttävä palvelutuottaja hyväksymismenettelyssä tai hankintalain mukaisessa kilpailutuksessa. Tarvittaessa palveluseteliasiakas voi äänestää jaloillaan ja tehdä palvelusopimuksen toisen toimijan kanssa. Kunnan on myös varmistuttava, että kuntalainen on kykenevä valitsemaan tai tämä on siirtänyt valtakirjalla oikeuden tehdä oikeustoimia ja valintoja puolestaan ulkopuoliselle, esimerkiksi läheiselleen. Jos kunta ei voi varmistua kuntalaisen tahdosta, on tämä siis välittömästi siirrettävä kunnan itse tuottamien tai ostopalveluiden, joissa kunta on suoraan sopimusosapuolena, piiriin.

2. *Asiakasmaksun korvautuminen omavastuuosuudella*, Asiakasmaksu on asiakasmaksulain (734/1992) määrittämä maksu julkisyhteisölle palvelun käytöstä joka voidaan periä, jos laki ei toisin määrää. Palvelusetelimallissa asiakasmaksulain 12.2 §:n mukaan ei voida periä laissa määriteltyä asiakasmaksua. Asiakasmaksun sijaan palvelun tuottajalle maksetaan omavastuuosuus, jonka määrittelyssä kunnalla on verrattain vapaat kädet. Esimerkiksi asiakasmaksulain 6a §:n mukainen maksukatto ei ole pakollinen, vaan sen käyttöönotto on kunnan harkintavalan alla, ellei laki toisin velvoita. Omavastuuosuus ei kuitenkaan ole täysin vailla sääntelyä, vaikka kunnan harkintavalta onkin suurempi kuin asiakasmaksussa. Omavastuuosuuden tulee olla palvelusetelilain 7 §:n mukaan kohtuullinen. Omavastuuosuutta ei kuitenkaan voi periä, jos palvelu katsotaan asiakasmaksulaissa määritellyksi asiakkaalle maksuttomaksi palveluksi, vaikka palvelu olisikin palvelusetelirahoitteinen.

3. *Kieltäytyminen palveluista*, Asiakkaalla on oikeus kieltäytyä palvelusetelilain 6.1 §:n mukaan palvelusetelistä, jolloin kunnan on ohjattava asiakas muulla tavoin rahoitettujen palveluiden piiriin. Vastaavaa oikeutta ei ole muilla rahoitustavoilla järjestetyissä palveluissa, eikä asiakkaalla ole oikeutta vaatia siirtoa esimerkiksi kunnan itse tuottamista palveluista ostopalveluihin. Mahdollisuuden kieltäytyä palvelusetelistä on tarkoitus toimia vastavoimana sille, että vuoden 2009 palvelusetelilain säätämisen yhteydessä kunnan liikkumavaraa lisättiin erottamalla omavastuuosuus osittain asiakasmaksulain sääntelyn raameista. Kieltäytymisoikeuden on tarkoitus kannustaa kuntaa panostamaan palvelusetelin houkuttelevuuteen ja määrittämään omavastuuosuuden taso lain tarkoittamaksi kohtuulliseksi asiakkaan näkökulmasta. Vaikka suora lakisääteistä kytkentää asiakasmaksun ja omavastuuosuuden välillä ei olekaan, kunnan ei ole mielekästä asettaa omavastuuosuutta liikaa yli asiakasmaksun, jotta palveluseteli säilyttää houkuttelevuutensa asiakkaan silmissä potentiaalisena vaihtoehtona muille vastaaville palveluille. (Uotinen 2009, 86-87.)

Käytännössä asiakkaan kieltäytymisoikeus velvoittaa kuntaa varaamaan resursseja omassa tuotannossaan tai ostopalveluissa kieltäytymistilannetta varten. Erityisesti kansanterveyslain 15b §:n määrittämän hoitotakuun piirissä olevat palvelusetelirahoitteiset palvelut ovat järjestettävä lain määrittämän enimmäisajan puitteissa, vaikka asiakas kieltäytyisikin tarjotusta palvelusetelistä. (Uotinen 2009, 88-90.) Yhä useampi esimerkiksi hoivapalvelupalveluita saava asiakas on riippuvainen saamistaan palvelusetelillä ostetuista palveluista (Topo 2009, 237). Kieltäytymisoikeuden aidon toteutumisen edellytyksenä onkin, että siirto palvelusetelituotajasta kunnan in-house -palveluihin on mahdollisimman kitkaton eikä katkoksia asiakkaan tarvitsemisissa palveluissa tule. Kieltäytymisoikeus voi myös rajoittaa palvelusetelirahoitteisten palveluiden käyttöä kysyntähuippujen ja ruuhkatilanteiden purkamisessa, joka on palvelusetelimallin yksi yleisimpiä käyttökohteita (Volk & Laukkanen 2007, 28).

Lainsäädäntö antaa palvelusetelimallia hyödyntäville organisaatioille melko vapaat kädet soveltaa palvelusetelilain edellyttämää tiedotusvelvollisuuttaan. Palvelusetelilain mukaan kunnan tiedottamisvelvollisuuksiin kuuluu:

1. Kunnan on tiedotettava mahdollisuuksien mukaan asiakkaalle palvelusetelirahoitteisista palveluista, joiden piiriin tämä kuuluu.
2. Kunnan on selvitettävä asiakkaalle tämän asema, palvelusetelin omavastuuosuuden määrittämisperusteet ja vastaavasta muulla rahoitusmallilla suoritettavasta palvelusta maksettava

asiaksmaksun suuruus ja miten se suhteutuu kunnan itse tuottamista palveluista perittäviin palvelumaksuihin.

3. Kunnan on varmistuttava, että palvelusetelillä rahoitettu palvelu vastaa vastaavaa kunnallista palvelua laadullisesti ja sisällöllisesti.

Lisäksi pitääkseen palvelusetelin houkuttelevana vaihtoehtona asiakkaalle ja palvelusetelimallin tehokkaana, kunnan tulisi toimia itse tiedonvälittäjänä tai järjestää tiedonvälitys asiakkaan ja kunnan välille. Kunta tarvitsee tietoa palveluiden kehittämistarpeista, ja lisäksi sen tehtävänä on toimia tiedonvälittäjänä asiakkaan palvelun tuottajan välillä. Kunnalla on lisäksi palvelusetelimallissa rooli toimia tarvittaessa asiakkaan tukena riitatilanteissa, joiden ratkaiseminen kuuluvat muiden vastaavien yksityisoikeudellisten sopimusten ohella kuluttajaviranomaisten vastuualueelle.

Kunnat toteuttavat tiedottamisvelvollisuuttaan usein niin sanottujen palveluneuvojien kautta, joiden luo palveluseteliin mahdollisesti oikeutettu kuntalainen ohjataan. Palveluneuvoja kerää tarvittavat tiedot tarvehankintaa varten ja opastaa eri tuottajavaihtoehtojen valinnassa sekä antaa lisäksi muuta yleisluontoista neuvontaa palveluihin liittyen. Palveluneuvoja toimii yleensä myös linkkinä asiakkaan ja kunnan tilaajaorganisaation välillä myös palvelusuhteen aikana. Muita yleisesti käytettyjä informointikanavia kuntien tilaajaorganisaatiolta palveluiden käyttäjille ovat erilaiset paperiset esitteet ja kunnan verkkosivut. Tiedottamismekanismien ei välttämättä tarvitse olla myöskään kunnan itse tuottama toiminto, vaan se on ulkoistettavissa muiden toimintojen tapaan. Ulkoistetut välittäjätoiminnot eivät vain ole yleistyneet Sitran kuntakyselyyn (2011) osallistuneiden kuntien yrittäessä tulla toimeen pääosin kunnan itse tuottamien palveluiden tarpeisiin kehitetyillä välittäjämekanismeilla. (Juntunen 2011, 48-73.)

2.5 Tilaaja–tuottaja-toimintatapa

Näennäismarkkinoiden yleisimmät sovellukset suomalaisessa yhteiskunnassa ovat erilaiset tilaaja–tuottaja-mallit. Käytännössä kaikki suuret kaupungit soveltavat palvelutuotannossaan joko sisäistä tai ulkoista tilaaja–tuottaja-toimintatapaa palvelutuotannossaan. Myös valtio käyttää tilaaja–tuottaja-toimintatapaa esimerkiksi ostaessaan maanpuolustuspalveluita puolustusvoimilta.

Kuntalain (365/1995) 2 § korostaa kunnan vastuuta palvelujen järjestäjän roolissa. Kunnan tehtävänä on siis järjestää palvelut kuntalaisille, mutta kuntalain mukaan se voi käyttää palvelujen tuottajana myös kunnan ulkopuolisia palvelun tuottajia. Tilaaja–tuottaja-toimintatavassa kuntapäättäjät määrittelevät kuntalaisten palvelutarpeet ja määrittelevät palvelutuotannon järjestämisen rajat ja tilaavat palvelut sovitun raamin mukaisesti. Kunta voi tilata palveluja sekä omalta tuotannolta että ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Myös kuntalainen itse voi tarvittaessa toimia palveluiden tuottajana, kuten omaishoitajana. Tuotannon ohjaus perustuu sopimukseen ja tilaajan ja tuottajan välille muodostetaan näin ostaja–myyjä-suhde (Fredriksson & Junnila 2012, 7). Tuottajien tehtävänä on keskittyä palvelujen tuottamiseen ja toiminnan kehittämiseen annettujen resurssien ja linjausten avulla. Tilaaja–tuottaja-malli eroaa perinteisestä hierarkkisesta toimintamallista niin, että ohjaus muuttuu käsky- ja resurssiohjauksesta toimijoiden väliseen sopimuksilla tapahtuvaan ohjaukseen. Tilaaja tilaa tuottajalta suoritteita sopimuksen mukaan. Tuotteiden ja palvelujen käyttäjänä on tyypillisesti kuntalainen, mutta myös se voi olla myös kunnan ja esimerkiksi kuntayhtymän oma yksikkö.

Siirryttäessä puhtaasti hierarkkisesta järjestelmästä tilaaja–tuottaja-malliin Fredrikssonin ja Junnilan (2012, 9) mukaan suurimmat muutokset ovat:

1. Poliittisen päätöksenteon ja palvelutuotannon eriyttäminen toisistaan

Ajatuksen takana on tuotannon johdon vapaus keskittyä toiminnan operatiiviseen johtoon ja siirtymisenä panosten kontrolloimisesta tuotosten kontrollointiin.

2. Kilpailutuksen ja markkinoiden adaptointi osaksi palvelutuotantoa

Tuottajayksiköiden välinen kilpailu on yksi pääargumenteista, jolla markkinasuuntautuneiden tehostavaa vaikutusta perustellaan. Tuottajayksiköiden välinen kilpailun on tarkoitus lisätä tuottavuutta, vaikuttavuutta, palveluiden laatua ja toimia palveluiden joustavana kehitystyökäluna. Tilaaja–tuottaja-mallin osapuolet käyvät vaihdantaa julkisen sektorin hallinnollisella päätöksellä muodostamilla näennäismarkkinoilla.

3. Järjestelmän pirstaloituminen ja monimutkaistuminen

Tuottajina voi toimia hyvin erilaisia ja eri kokoisia julkisia ja yksityisiä organisaatioita, joiden toiminta- ja johtamiskulttuurit eroavat suuresti toisistaan. Tilaaja–tuottaja-mallille on myös tyypillistä, että julkisen sektorin alun perin verrattain yhtenäisenä kokonaisuutena tarjoamat

palvelukokonaisuudet pilkotaan pienemmiksi suoritteiksi tuotteistusta ja kilpailutusta helpottamaan.

Tilaaaja–tuottaja-sovellusten määrittely on vähintään yhtä monitulkintaista ja vakiintumatonta kuin näennäismarkkinoidenkin. Tilaaaja–tuottaja-toimintatapaa tai -mallia onkin kutsuttu myös esimerkiksi sopimusohjausmalliksi tai ydinkunta–palvelukunta-malliksi, jotka perustuvat samoihin elementteihin, vaikka painotukset voivatkin olla erilaisia (Junnila 2012, 7.) Suomalaisia tilaaaja–tuottaja-malleja kartoittaneen Toimi 2010 -verkostohankkeessa mukana olleiden toimintamallia soveltavien kuntien (Oulu, Rovaniemi, Hämeenlinna, Tampere, Kemi, Jyväskylä, Hamina, Lahti ja Mikkeli) tilaaaja–tuottaja-mallit oli jaettavissa Paunin (2011, 21) toimittaman loppuraportin mukaan ainakin seuraavien kriteerien mukaan:

1. Sovelletaanko mallia kokonaisvaltaisesti koko kunnassa vai vain tietyillä toimialoilla?
2. Miten ylimmän johdon rooli on määritelty ja millainen poliittinen johtamisjärjestelmä kunnassa on käytössä ylipäänsä?

Kokonaisvaltaiset mallit olivat jaettavissa neljään ja toimialakohtaiset kahteen alaryhmään riippuen miten virkamiesjohdon ja poliittisen johdon roolit on jaettu palveluiden tilaajana ja make or buy -ratkaisujen tekijänä. Tuotannon ohjaus voi olla dualistista, jolloin toimintatavan johto on jaettu poliittisen ja virkamiesjohdon kesken eli niin sanottu dualistinen malli, resurssiohjautuva tai joko ammatillista tai poliittista johtamista painottava malli. (Pauni, toim. 2011, 219.)

Dualistista johtamista soveltavissa kokonaisvaltaisissa malleissa sekä tilaajapuolella että oman tuotannon tuottajapuolella operoi poliittisin perustein valitut tilaaja- ja tuottajatoimielimet. Tuotannon ammattijohtamista painottavissa malleissa poliittinen päätöksenteko näkyy tuottajapuolella toimielinten muodossa joko hyvin vähän tai ei ollenkaan. Poliittisen vallan katsotaan kuuluvan vain ja ainoastaan tilaajapuolelle. Poliittista johtamista korostavat kokonaisvaltaiset mallit perustuvat kokonaisvaltaiseen poliittisen johtamisjärjestelmän muuttumiseen, joka myös muuttaa ylimpien viranhaltijoiden roolia kunnassa. Resurssiohjausmalleille tyypillistä on yhteisen tilaus- ja resurssitaulukon käyttö ja sen myötä sitä soveltavien kuntien välillä on tehtävissä kohtuullisessa määrin keskinäistä verta kohtuullinen vertailtavuus sitä

käyttävien kuntien kesken. Resurssiohjausmallia hyödyntäville kunnille tyypillistä on myös ylimmän viranhaltijajohdon kaksoisroolit kunnan tilaajajohtajina sekä tuotannon ylimpinä viranhaltijoina. Resurssiohjausmallit ovat tyypillisesti pienten ja keskisuurten kuntien käyttämiä malleja, joissa tilaajan ja tuottajan rooleja ei ole nähty järkeväksi kokonaisuudessaan erottaa. Toimialakohtaisissa malleissa korostuu teknisen ja tukipalvelusektorin sovellukset. Näissä malleissa tyypilliset eroavaisuudet ovat nähtävissä suhtautumisessa markkinoihin. Ulkoisille markkinoille suuntautuneille malleille ominaista on ollut oman tuotannon voimakas yhtiöittämiskehitys ja toiminta perustuu keskimääräistä enemmän kumppanuuksiin yksityisen palvelutuotannon kanssa. Dualistiset toimialakohtaiset mallit ovat korostaneet kaupungin virastorakenteen muutosta sekä tuotannon nettoyksiköittämistä ja liikelaitostamista. Täten oma tuotanto on edelleen asemassa, jossa se on verrattain tiukasti kunnan luottamushenkilöiden poliittisen ohjauksen alla. (Pauni toim. 2011, 21-22.)

2.5.1 Tilaaja–tuottaja-mallien tyypittely

Tilaaja–tuottaja-toimintatapa voi olla joko kokonaan kuntaorganisaation sisäinen hallinnollinen järjestely tai sen tehtävänä voi olla toimiminen välineenä joka keskittyy pelkästään palveluiden hankintaan kunnan ulkopuolelta. Tilaaja–tuottaja-toimintatavan kahdesta päätyypistä käytetäänkin yleisesti nimitystä sisäinen ja ulkoinen tilaaja–tuottaja-malli. (esim. Kähkönen 2007, 22.)

Valkama (2004) kritisoi kuitenkin sisäisen ja ulkoisen tilaaja–tuottaja-mallin nimitystä, koska nimitys epäselvyytensä vuoksi antaa vääristyneen kuvan, että palvelutuottajat sijaitsisivat josakin tilanteessa jonakin ajankohtana. Valkaman mielestä suljettu ja avoin tilaaja–tuottaja-malli olisivat täsmällisempiä paremmin niiden luonnetta kuvaavia nimityksiä. Suljetussa mallissa vain kunnan sisäiset palvelutuotantoyksiköt voivat osallistua palveluiden tuottamiseen kun taas avoimessa mallissa palvelun tuottajat valitaan kilpailuttamalla kaikenlaisia palvelun tuottajia. (Valkama 2004, 213.) Sisäisessä mallissa tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot kuuluvat edelleen hallinnollisen organisaatiomuutoksen jälkeenkin samaan kuntaorganisaatioon, ainoastaan hierarkkisesta johtamismallista on siirrytty sopimusohjaukseksi kutsuttuun toiminnan ohjaamiseen. Tilaaja- ja tuottajayksiköiden välinen vastuunjako määritellään sopimuksin. Sisäisestä tilaaja–tuottaja-toimintatavasta puuttuu ulkoiseen malliin oleellisesti kuuluva kil-

pailutuselementti. Tilaajan ja tuottajan välinen suhde perustuu pitkälti kumppanuuteen eikä tilaaja-asiakas -suhteeseen, kuten markkinaohjautuvissa toimintamalleissa, mikä on keskeisin ero sisäisen ja ulkoisen mallin välillä. Sisäisessä tilaaja–tuottaja-mallissa sopimukseen perustuvaa johtamismallia kutsutaan sopimusohjaukseksi. (Kähkönen 2007, 20.) Tilaaja–tuottaja-mallin onnistumisen kannalta kriittisin toimenpide sekä kunnan että tuottajan näkökulmasta onkin kilpailutus. Epäonnistuminen kilpailutuksessa voi johtaa esimerkiksi yhteistyöongelmiin tuottajan kanssa, todellisten kustannusten nousuun tai väärin, yleensä edullisen hinnan, ylipainottumisena laadun kustannuksella tuottajan kanssa solmitussa sopimuksessa. (Esim. Kähkönen 2008, 83; Haastattelu Sopanen 17.10.2014). Myös tuottajaorganisaation näkökulmasta kilpailutusprosessiin osallistuminen voi olla riski yhtiön toiminnalle hinnoittellessaan itsensä ulos erityisesti pieni yritys saattaa menettää suuren osan potentiaalisista markkinoistaan alueella tai alihinnoitellulla voitettu kilpailutus voi ääritapauksissa johtaa jopa yrityksen toiminnan loppumiseen tappiollisen toiminnan pakottamana.

Kun tilaaja ja tuottaja eivät kuulu samaan organisaatioon, käytetään mallista nimeä ulkoinen tilaaja–tuottaja-malli. Tuottajaorganisaatio voi toki kuulua kunnan ulkoiseen konserniin olemalla esimerkiksi kunnan omistama osakeyhtiö tai osakkuusyhtiö. Muita mahdollisia tuottajatahoja ovat esimerkiksi kolmannen sektorin toimijat, kuntayhtymät sekä yksityiset yritykset. Ulkoisessa tilaaja–tuottaja-toimintatavassa keskeisessä asemassa on kilpailutusprosessi. Julkinen kilpailutus on määrämuotoinen prosessi, joka on hankintalain mukaan tehtävä hankinnan kansallisten raja-arvojen ylittyessä Suomen laajuisesti ja EU-raja-arvojen ylittyessä kilpailutuksen on oltava kaikki EU-jäsenmaat kattava (Laki julkisista hankinnoista 348/2007).

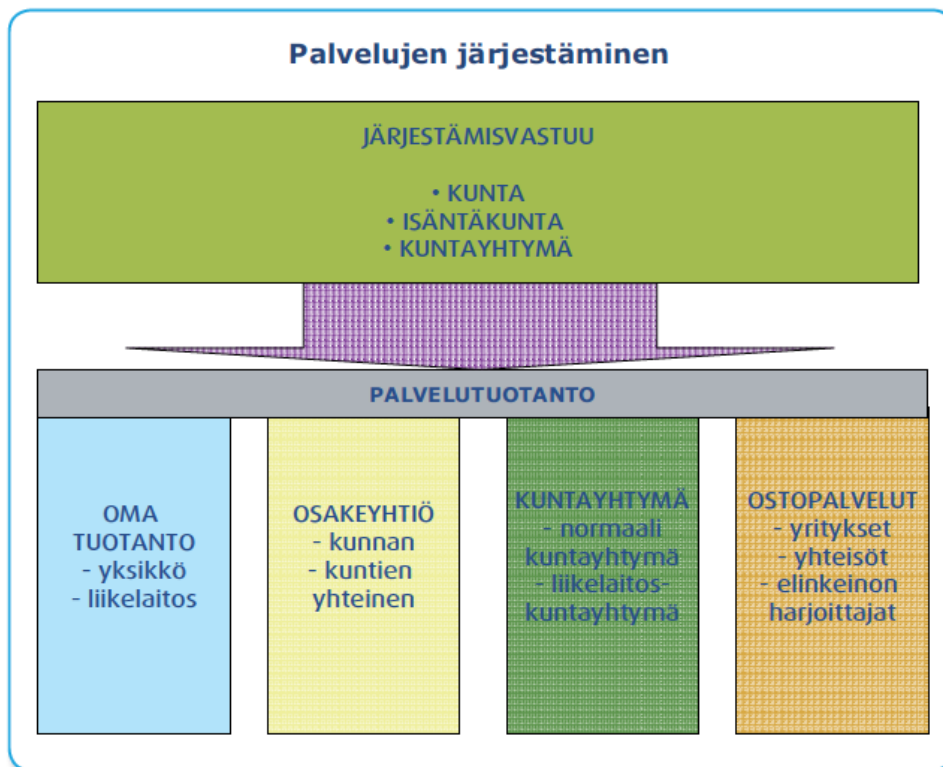
2.5.2 Tilaaja–tuottaja-malli ja kritiikki

Siitonen ja Valkama listaavat argumentteja, joilla tilaaja–tuottaja-malliin kriittisesti suhtautuvat perustelevat omaa näkemystään. Monet pelot liittyvät tarjouspyynnön laatimisesta ja kilpailutusprosessista johtuviin mahdollisiin negatiivisiin vaikutuksiin kuntatalouden, asiakkaan ja kunnan työntekijöiden näkökulmasta. Kriitikot pelkäävät korkeampia kustannuksia, kun markkinoille tulee voittoa tavoittelevia palveluyrittäjiä. Toiseksi toimintojen tehostumisesta ja sitä kautta työvoiman vähentyneestä tarpeesta johtuvista työntekijöiden irtisanomisista voi seurata yhteiskunnan muiden menojen kasvua. Kolmanneksi vastustajat pelkäävät, ettei näen-

näismarkkinoilla pääse syntymään oikeaa kilpailua, koska palvelutuottajia on liian vähän Suomen ollessa verrattain pieni markkina-alue. Ongelma korostuu haja-asutusalueella. Myös riippuvuus riippuvaiseksi tietystä ulkopuolisesta tuottajasta. Ulkoistamiseen kuuluu yleensä olennaisena osana oman in-house -tuotannon karsiminen. Jos kunnan alas ajetun palvelutuotannon joutuu käynnistämään uudelleen kotiuttamistilanteessa, tulee lisäkustannuksia. Lisäksi tilaamisprosessista kilpailuttamisineen syntyy ylimääräisiä kustannuksia. (Siitonen & Valkama 2003, 68.)

2.6 Monituottajamalli

Monituottaja-ajattelu merkitsee kunnan palveluntarjonnan järjestämistä siten, että palvelujärjestelmä koostuu kunnallisista, järjestöjen, yhdistysten, yritysten, kuntalaisten itsensä ja vapaaehtoisten tuottamista palveluista. Monituottaja-ajattelussa palvelujen järjestämisvastuu on kunnalla tai vaikkapa kuntayhtymällä ja se hyödyntää palvelun käytännön tuottajana erilaisia sopivimmaksi katsomiaan palvelun tuottajia (Kuvio 2) Monituottajamallissa myös rahoitusmallien hyödyntäminen on mahdollista eikä mitään ole lähtökohtaisesti ulos. Monituottajamalli tyypillisesti sisältää elementtejä sekä tilaaja–tuottaja-mallista sekä palvelusetelimallista. (Pauni toim. 2011, 22.)



Kuvio 2 Järjestämisvastuu ja tuottajat monituottajamallissa (Pauni toim. 2011, 69)

Monituottaja-ajatteluun kytkeytyy vahvasti siirtyminen yhden kokonaisuuden verkostoihin perustuvaan palvelujärjestelmään hallintaan (kuvio 2). Palvelujärjestelmän onnistumisen kannalta oleellista on, että löytävätkö mallin potentiaaliset osapuolet, yksityinen, julkinen ja kolmas sektori toisensa.

Myös monituottamallille, tilaaja–tuottaja-mallin ja muidenkin näennäis-markkinasovelluksien tavoin, tyypillinen piirre on vakiintumattomuus. Kaikissa Toimi 2011-verkostohankkeessa mukana olleista tilaaja–tuottaja-mallia soveltavissa kunnissa palvelujärjestelmässä oli kaikissa enemmän tai vähemmän piirteitä monituottaja-ajattelusta. (Pauni toim. 2011, 68.) Eri mallien välinen vertailu on täten haastavaa ja edellyttää aina kunkin sovelluksen erityispiirteiden huomioimista. Yhdistävänä tekijänä monituottajamalleissa on yksityisen tuotannon toimiminen kunnallisen tuotannon rinnalla. Monituottajamallissa tavallisesti yksityinen tuotanto nähdään kunnan omaa tuotantoa täydentävänä, ei kokonaan korvaavana elementtinä.

Hodges (2012) on koonnut yhteen verkostopohjaista hallintotapaa (*Joined-Up Government*) koskevaa tutkimusta. Hodgesin mukaan yhdestä palvelukokonaisuudesta koostuvasta palvelu-

järjestelmästä verkostopohjaisen hallintotapaan siirtymisessä on tilaajaorganisaation näkökulmasta haasteita: Julkisen sektorin mittausjärjestelmä on kehitetty mittaamaan hierarkiaan perustuvan järjestelmän suoriutumista. Siirryttäessä verkostopohjaiseen järjestelmään mittauksen tulisi Hodgesin mukaan keskittyä kasvavassa verkostojen toimivuuteen yksittäisten tuotantoyksikköjen sijaan. (Hodges 2012, 37). Monituottajamallissa mittauksen tärkeys korostuu sekä poliittisten elimien tehdessä *make or buy* –pohdintaa että virkamiesten arvioidessa omaa ja tuotannosta vastaavan organisaation suoriutumista palvelusopimuksen ollessa jo voimassa. Monituottajamallin yhtenä keskeisenä ideana ja tavoitteena (esim. Vantaa 2014, 3) on toimia myös ulkoistettujen palveluiden rinnalla toimivien kunnan itse tuottamien palveluiden kirittäjänä. Haasteena onkin oman tuotannon ja ostopalveluiden vertailtavuuden mahdollistaminen.

3. ASIAKKUUS KUNTAPALVELUISSA

3.1 Kunnan jäsenyydestä asiakkuuteen

Kunnallishallinto on muuttunut 1980-luvulta alkaen byrokraattisesta hallintojärjestelmästä itseohjautuvista toimintayksiköistä koostuvaksi kuntakonserniksi. Konkreettisimmat muutokset ovat toteutuneet erilaisina hallinnon uudistuksina 1980- ja 1990-luvuilla, kuten vapaakuntakokeilu, kunnallislain uudistus, aluehallinnon uudelleenjärjestely sekä kuntien valtionosuusjärjestelmän muuttaminen. Keskeisenä pyrkimyksenä olivat *deregulaatio* eli valtion keskushallinnon harjoittaman yksityiskohtaisen sääntelyn purkaminen, *desentralisaatio* eli keskittyneen hallinnon hajauttaminen sekä markkinaohjautuvuuden lisääminen markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvien toimintamallien keinoin. (Anttiroiko & Haveri 2007, 164.)

Hallintatavan muutos on vaikuttanut merkittävässä määrin myös kunnan järjestämisvastuulla oleviin palveluihin ja niiden asiakkaisiin. 1960- ja 1970-luvuilla kuntien ja valtion muodostama hallinto oli verrattain yhtenäisesti ohjattu ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet palvelujärjestelmiin ja niiden ohjausjärjestelmiin olivat pienet. Keskiössä olivat hallintoalomaisten roolissa olleiden kansalaisten tarpeiden tyydyttämisen sijaan lain määräämät velvollisuudet ja niiden noudattaminen. Uusien New Public Management -paradigman ohjailemien

toimintatapojen omaksumisen myötä kuntien roolista viranomais- ja hyvinvointikuntana siirtyiin kohti palvelu- ja kansalaiskuntana tunnettuja rooleja, joissa asiakkaaksi kutsutun palveluita käyttävän kansalaisen tarpeet olivat etusijalla. Kansalaisten rooli muuttui siis alamaisista poliittisiksi toimeksiantajiksi ja paikallisyhteisön vaikuttajiksi. Myös viranomais- ja hyvinvointikunnille vierasta liiketaloudellista ajattelumallia alettiin soveltaa kasvavassa määrin. (Ryynänen 2007, 40-41.) Käytännössä vanhat roolit viranomais- ja hyvinvointikuntina eivät ole kokonaan hävinneet vaan ne ovat edelleen olemassa rinnakkain palvelukunta- ja kansalaiskunnan kanssa riippuen minkälaisessa kontekstissa kunnan rooli suhteessa kuntalaisiin määritellään. (Jäppinen 2011, 94- 95.)

3.2 Asiakkuus käsitteenä kunnallisissa palveluissa

Käsitteenä asiakas viittaa vahvasti markkinatalouteen ja asiakkaan aiempaa suurempi rooli korostuu uusissa markkinasuuntautuneissa palveluiden järjestämismalleissa. Julkisten hyvinvointipalveluiden asiakkuus on kuitenkin käytännössä hyvin erilaista kuin markkinoiden asiakkuus. Olennaisin ero lienee, että markkinoiden toimijat yrittävät saada toimillaan asiakkaan palaamaan uudelleen palveltavaksi, kun taas hyvinvointipalveluilla on päinvastainen tavoite. Julkisen sektorin tavoite on minimoida asiakkaan kulutus palveluissa, jotta julkisrahoitteiset palvelut eivät kuormittuisi enempää kuin on välttämätöntä. Taloustieteessä asiakas ja siihen arkikielessä usein rinnastettava kuluttaja on kulutuksen tekijä, joka kuluttaa hyödykkeitä muussa kuin tuotantotarkoituksessa. Markkinoiden yksi peruseräpäätelmä on oletus asiakkaan oikeassa olemisesta, rationaalisten valintojen tekemisestä sekä aktiivisesta toimijuudesta maksimoidessaan omaa hyvinvointiaan. Nämä taloustieteen perusolettamukset soveltuvat melko huonosti kuvaamaan julkisten palveluiden asiakkuutta. Engblom-Pelkkala (2012) vertaa kunta–asiakas-suhdetta julkisessa palvelutuotannossa lapsen ja vanhemman väliseen suhteeseen. Vanhempi toimii lapsen edunvalvojana sallimalla lapselle vain lapsen edun mukaiset hyödykkeet, vaikka lapsi haluaisikin enemmän. Vapailla markkinoilla asiakas saisi ostaa niin paljon kuin hänen maksukykyensä antavat myöten ja tuottajapuoli rohkaisee asiakasta kuluttamaan lisää yrittämällä keksiä tälle uusia tarpeita.

Asiakas käsitteenä ja sitä myöten asiakaspalaute liitetään perinteisesti siis yksityisen sektorin toimintaan. (Oulasvirta 2007, 82.). Kunnallisten palveluiden yhteydessä ollaan perinteisesti

käytetty asiakkuuden sijaan kuntalainen, kansalainen tai käyttäjä –termejä riippuen mitä roolia on haluttu korostaa. Asiakkuuden soveltaminen on kuitenkin new public management-ajattelun myötä lisääntynyt myös julkisen sektorin käytännöissä. Asiakaslähtöisyyden korostamisesta on tullut julkisten palveluiden peruslähtökohtia. Oulasvirta (2007) viittaa väitöskirjassaan myös Potteriin (Potter 1988; ref. Oulasvirta 2007) Potterin mukaan kuluttaja-ajatteluun (consumerism) julkisissa palveluissa korostuu esimerkiksi tiedotuksen, edustuksellisuuden, valinnan, reklamaatiomahdollisuuden ja palveluiden saatavuuden periaatteet. Oulasvirta (2007) viittaa myös Pollittiin (1990), joka kritisoi asiakastermin soveltuvuutta julkisten palveluiden yhteydessä. Pollittin mukaan joissakin julkishallinnollisissa organisaatioissa asiakkuudesta on ongelmallista puhua, koska asiakkuuteen olennaisena osana kuuluvaa valinnan mahdollisuutta ei ole johtuen esimerkiksi asiakkaan taloudellisista lähtökohdista, jotka pakottavat valitsemaan edullisimman mahdollisen vaihtoehdon tai palvelun luonne asiakkaan tahdosta riippumattomana toimintana ei mahdollista valinnan mahdollisuutta (esim. vankeinhoido, poliisi, lastensuojelu). Asiakas-käsitteenä julkisella sektorilla on täten huomattavasti moniulotteisempi ja sisältää ristiriitoja julkisella sektorilla suhteessa käsitteen alkuperäiseen merkitykseen sektorilla. Myös Lillrank (1998) on kritisoinut asiakkuuden soveltamista julkisen palvelutuotannon yhteydessä. Julkisessa palvelutuotannossa ei ole vapaasti valitsevaa ja maksavaa asiakasta, vaan palveluita käyttävä kansalainen. Tällä hetkellä käytössä olevista rahoitusmalleista kaikkein markkinaohjautuvimmat mallitkin toimivat kunnan ohjauksessa ja esimerkiksi palvelusetelillä voi ostaa palveluita vain kunnan hyväksymiltä, vähintään lainsäädännön minimivaatimukset täyttäviltä, tuottajilta. Maksavan ja aidosti valitsevan asiakkaan puuttuminen aiheuttaa sen, että laadun määrittely ja sen valvonta sekä ohjaaminen on järjestettävä yksityisestä sektorista poikkeavalla tavalla. (Lillrank 1998 91-92.)

Valokiven (2008) mukaan 2000-luvun markkinaehtoisien, uusliberalismiin pohjautuvien, palvelujärjestelmien asiakkuutta kuvaa seuraavat piirteet:

- Asiakkaan aseman oikeudellistuminen
- sopimuksellisuus
- uusliberalistinen kansalaisuus

Oikeudellistuminen näkyy Valokiven mukaan siinä, että oikeudellinen sääntely ja lainopilliset perusteet ovat pikku hiljaa korvanneet yhteiskunnalliset argumentit asiakkaan roolin määrittelyssä (Valokivi 2007, 74.) Kansalaisen ja julkisen vallan suhde onkin määritelty erittäin tar-

kasti 1990-luvun alusta lähtien, jolloin markkinaehtoiset toimintamallit alkoivat saada jalansijaa suomalaisessa hallintokulttuurissa. (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000; Kuntalaki 365/1995; Hallintolaki 434/2003; Laki sosiaali- ja terveyshuollon palvelusetelistä 569/2009; Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012). Asiakkaan oikeuksia määrittävä lainsäädäntö korostaa yksittäisten kansalaisten oikeuksia. Kansalaisnäkökulman korostuminen on luonut asiakkaalle oikeuden ja suorastaan velvollisuuden valvoa saamiensa palveluiden laatua ja määrää sekä huolehtia tarvittaessa oikeuksistaan reklamoimalla ja valittamalla. Tällöin tuomioistuinten edustamasta tuomiovallasta on tullut entistä keskeisempi osa vedettäessä rajaa lakisääteisten palveluiden laissa määritellylle minimitasolle, jonka kunta on vähintään velvollinen tarjoamaan. (Alavaikko 2006 44-47, 52.)

Sopimuksellisuus näkyy muuttuneessa asiakkuudessa siten, ettei pohjoismaiselle hyvinvointihanteelle tyypillinen universalismi ja tasa-arvo korostu enää palvelurakenteita kehitettäessä. Sopimuksellisuuteen kuuluu olennaisena osana palveluiden tarveharkintaisuus ja palvelukonaisuuksia koskevien yksityiskohtien sopimisesta mahdollisimman pitkälle etukäteen. Sopimuksellisuuteen perustuvissa järjestelmissä kunnan ja asiakkaan välisiä sopimuksia kutsutaan tyypillisesti suunnitelmiksi. (Valokivi, 2008, 76-77.) Sopimus voi olla myös tietyistä oikeuksista luopumista. Esimerkiksi valitessaan palvelusetelirahoitteen palvelun, palveluasiakas sitoutuu alistamaan mahdolliset riitatilanteet yksityisoikeudelliseen kuluttajaviranomaiskäsittelyyn kunnan itse tuottamalle palvelulle ominaisen julkisoikeudellisen menettelyn sijaan, jos riitatilanne ei kohdistu kunnan toimintaan asiassa. (Uotinen 2009 90-91.) Sopimuksellisuuden yleistymistä kunnallisissa palveluista on kritisoitu sopimusosapuolien epätasaarvoisen aseman takana. Sopimusosapuolina ovat yleensä julkista sektoria edustava hallinnon ammattilainen ja palveluasiakas, jolla ei välttämättä ole edellytyksiä sopimusten laatimiseen ja sen tuomien velvoitteiden ymmärtämiseen. Sopimuksen laatiminen edellyttää palveluasiakkaalta osaamista, kuten omien oikeuksiensa ja palvelusisällön tuntemista ja aktiivisuutta ja halua osallistua, joita ei voida pitää itsestäänselvyysinä. Palvelua tarvitseva asiakas voi myös olla niin riippuvainen saamastaan palvelusta, ettei varsinaisesta sopimusvapaudesta, kuten se sopimusoikeudessa ymmärretään, voida puhua. (Valokivi 2008, 76-77.) Palveluiden järjestäjäosapuolen haasteena ja velvollisuutena onkin luoda puitteet, jossa heikompi sopimusosapuoli saa riittävästi tietoa palvelua koskevista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Järjestäjä epäonnistuessaan voi aiheuttaa tilanteen, jossa aktiivinenkin asiakas ei kykene toteuttamaan

esimerkiksi osuuttaan palvelun laadunvalvonnasta tai pahimmillaan, palvelun laadusta riippuen, asiakas voi jopa ajautua pois palvelun piiristä (Valokivi 2007, 77).

Uusliberalistisen kansalaisuuden käsitteen painottuminen ilmenee yhä vain markkinaehtois-
tuvassa palvelujärjestelmässä tarveharkinnan korostumisena. Palveluita on vähintään moraali-
sesti väärin käyttää, jos ulkopuolinen taho ei ole arvioinut palveluntarvetta. Universalismi ei
toimi enää ihan palvelujärjestelmän lähtökohtana, vaan palvelut varataan vain niitä tarvitsevil-
le. Uusliberalistiselle ihanteelle tyypillisesti mukaan asiakkaan on mahdollisuuksien mukaan
pyristeltävä pois palveluiden piiristä. Pitkäaikainen riippuvuus julkisen sektorin tuottamista
palveluista ei ole suositeltavaa ja on jopa tuomittavaa. Uusliberalistiseen kansalaismalliin
kuuluu läheisesti myös ajatus palveluiden ansaitsemisesta. Julkinen sektori toimii siis vain
turvaverkkona niille, jotka eivät julkishallinnon kriteerien mukaan kykene kantamaan huolta
itsestään ja lähiyhteisöstään. (Valokivi 2008, 78-80.) Uusliberalistisen ihanteen mukaan julki-
set palvelut muistuttavat siis kasvavassa määrin vakuutusyhtiötä, joka rientää apuun, kun jo-
kin menee pieleen. Kansalainen nähdään palveluasiakkaana ja kuluttajana poliittisen tahdon
lähteen sijasta. Vaikuttaminen nähdään tapahtuvan enemmän markkinoille tyypillisen kulutta-
jademokratian, kuten jaloilla äänestämisen (ns. exit-ääni, ks. kuvio 3) kuin perinteisin paikal-
lisdemokratian keinojen kautta. Keskusjohtoisen resurssi- ja normiohjauksen purkamisen
myötä hyvän elämän sisällön määrittely ja siihen liittyvät ratkaisut ollaan siirtämässä kasva-
vassa määrin paikallishallinnon tehtäväksi ja osin myös kansalaiselle itselleen. Kansalaisen
uusliberalistiseen vastuuttamiseen kuuluu myös olennaisena osana ajattelu, joka korostaa kes-
kusvallan hajauttamista, kilpailua, ulkoistamista ja sisäistä markkinaistamista sekä julkisen
palveluiden tulos- ja kustannusvastuun korostaminen. Hyvinvointipalveluiden haku ja myön-
töprosessiin liittyvä oikeudellistuminen, sopimuksellisuus ja uusliberalistisen kansalaiskäsi-
tyksen vahvistuminen ovat siis merkinneet aktiivisten, toimintakykyisten ja omista oikeuksis-
ta tietoisien palveluasiakkaiden oikeuksien toteutumisen vahvistumista. (Valokivi 2008, 79.)

4. KUNTA ASIAKASPALAUTTEEN KERÄÄJÄNÄ JA PALVELUIDEN KEHITTÄJÄNÄ ULKOISTETUISSA PALVELUISSA

Kunnan roolin asiakaspalautteen ja muun palvelua koskevan informaation kerääjänä ja hyödyntäjänä voidaan jakaa kahteen osaan. Yhtäältä kunnalla on lakisääteisiä velvoitteisiin, joita palvelua määrittävä lainsäädäntö sille antaa, ja toisaalta vapaaehtoiisiin tehtäviin, jotka toimivat esimerkiksi palveluiden kehittämistyökaluina ja paikallisdemokratian työkaluina.

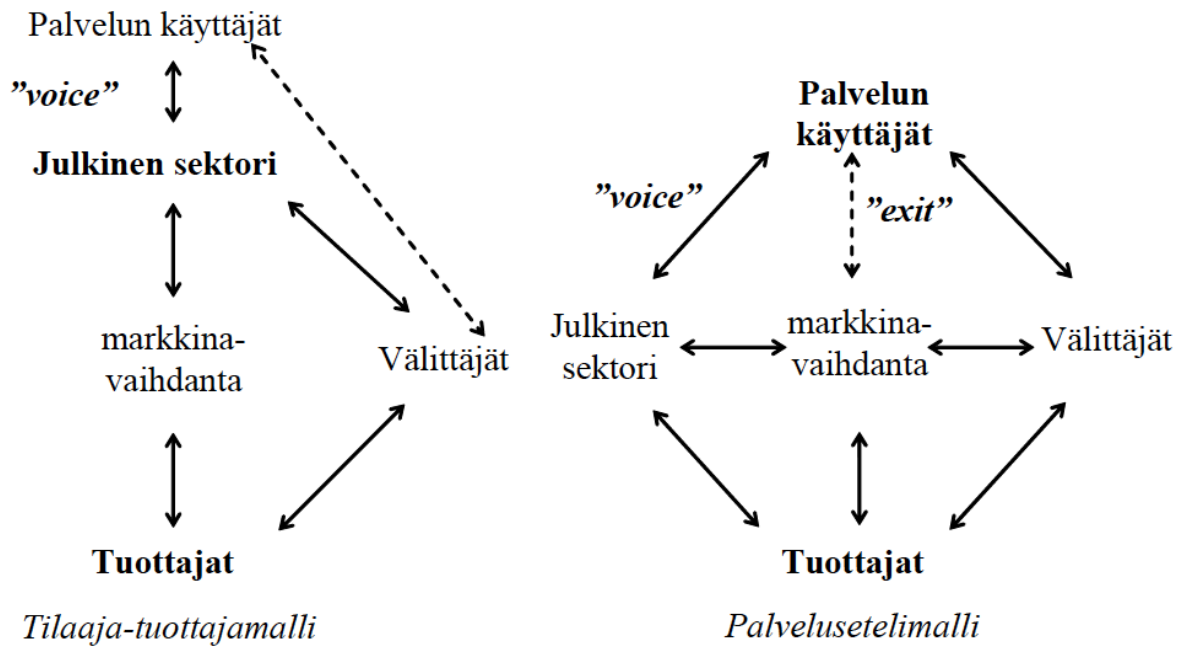
4.1 Asiakaspalaute ja kehittäminen tilaaja–tuottaja-toimintatavassa

Tilaaja–tuottaja-asetelmassa puuttuu suora yhteys tuottajan ja palveluasiakkaan välillä puuttuu eikä siis varsinainen palveluita kuluttava taho ole mallissa markkinaosapuolena. Tilaaja tekee mallissa kollektiiviset kulutuspäätökset, ja se solmii kauppasuhteet tuottajan kanssa muodostaen samalla näennäismarkkinat. Kuluttajan ja tuottajan välisen suoran yhteyden puuttuminen rajoittaa markkinasignaalien välittymistä ja vähentää näin näennäismarkkinoiden dynamiikkaa suhteessa vapaisiin markkinoihin. Ilman jonkinlaisia palautejärjestelmiä ja muita vuorovaikutuskanavia kuntalaisella on käytettävissään vain niin kutsutut ”voice” –strategiat (Kuvio 3) eli kuntalaisella on mahdollisuus vaikuttaa palveluiden sisältöön vain pääosin poliittisia vaikutusteitä pitkin äänestämällä ja päätöksistä valittamalla. (Koponen & Pohjola 2008, 160.) Lisätäkseen näennäismarkkinoiden dynamiikkaa kunnan edun mukaista onkin, että jokin välittäjätoiminto korjaa näennäismarkkinoiden puutteita tiedonkulussa. Ilman välittäjätoimintoja palveluiden kehittäminen jää vain ja ainoastaan tilaajaorganisaation varaan, ja kehittämisprosessin onnistuminen riippuu pitkälti tilaajaorganisaation kyvystä tunnistaa kuntalaisten palvelutarpeet. Myös mahdollinen uuden teknologian hyödyntäminen palvelutuotannossa jää tilaajaorganisaation asiantuntemuksen varaan, jos tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden väliset vuorovaikutuskanavat eivät toimi tai ovat puutteelliset. Tuottajan ja tilaajan puutteelliset vuorovaikutuskanavat voivat johtaa siihen, että palveluiden kehittäminen tapahtuu ainoastaan kilpailutuksen yhteydessä käytävissä neuvotteluissa. Tilaaja–tuottaja-mallin sykliselle

luonteelle tyypillisesti tällöin kehittämismahdollisuuksia on varsin harvoin, yleensä vain muutamana vuoden välein. (Koponen & Pohjola 2008, 160-161.)

4.2 Asiakaspalaute ja kehittäminen palvelusetelimallissa

Palvelusetelimalli eroaa keskeisimmin tilaaja–tuottaja-mallista siinä, että palvelun käyttäjästä on tehty markkinaosapuoli ottamalla tämä mukaan valitsemaan palvelutuottajaa ja mahdollisesti myös palvelun sisältöä. Periaatteessa palvelusetelimallissa on mahdollista valita itse tuottaja. Todellisuudessa Suomessa valinta tapahtuu lainsäädännön ja tilaajaorganisaation asettamissa rajoissa. Etenkin haja-asutusalueilla myös palvelutuottajien puute voi rajoittaa todellista valinnanmahdollisuutta, vaikka palvelusetelimalli olisikin käytössä (Nemlander & Sjöholm 2012). Tuomalla asiakas mukaan palvelun valintaprosessiin luodaan ”voice” –äänen rinnalle palveluasiakkaalle mahdollisuus ”äänestää jaloillaan” (exit) ja vaihtaa palveluntuottaja mielekkäämpään tarvittaessa. Palvelusetelimallissa välittäjä toiminto voidaan täten tarvittaessa järjestää suoraan tuottajan ja asiakkaan välille ja mahdollistaa näin informaation välittyminen suoraan tuottajan palveluasiakkaan välillä tilaajasta riippumatta (Koponen & Pohjola 2008, 161). Palvelusetelillä toteutetut näennäismarkkinat ovat muistuttavat täten huomattavasti enemmän markkinoita ja ovat parhaimmillaan dynaamisemmat kuin tilaaja–tuottaja-mallia sovellettaessa. Myös palvelusetelimallissa tilaajalla on keskeinen rooli informaatiokanavana ja laadunvalvojana. Palvelusetelilain (364/2009) mukaan kunnan on varmistuttava, että palvelusetelillä tuotettu palvelu vastaa vastaavaa muulla tavalla rahoitettua palvelua, jota kunnan on siis ylläpidettävä palvelusetelipalveluiden rinnalla. Suomalainen palvelusetelimalli myös mahdollistaa niin kutsutun hyväksymismenettelyn hyödyntämisen, jolloin ulkoistettu palvelu menettää tilaaja–tuottaja-mallille ominaisen syklisen luonteensa. Hyväksymismenettely on jatkuvasti käynnissä oleva prosessi, johon ei sovelleta hankintalakia kilpailuttamista koskevien säännösten osalta. Palvelusetelijärjestelmällä ei ole yleensä lähtökohtaisesti tarkoitus rajata palvelutuottajien määrää, johon kilpailutusprosessi osiltaan johtaa, vaan kaikki kriteerit täyttävät palvelutarjoajat hyväksytään mukaan. (Uotinen 2009, 71.) Palvelusetelituottajien kilpailuttaminen on myös mahdollista, mutta ei kovin yleistä Suomessa (Nemlander & Sjöholm 2012).



Kuvio 3. Tilaaja–tuottaja-mallin ja palvelusetelimallin markkinatoimijatyyppittely (Koponen & Pohjola 2008)

Tässä tutkielmassa yhtenä esimerkkipalveluna olevissa vanhuspalveluissa asiakaskunta ha-
keutuu palveluiden piiriin tavallisesti joko fyysisen tai kognitiivisen toimintakyvyn heikke-
nemisestä johtuen eikä valmius omiin rationaalsiin valintoihin ja aktiivisuuteen ole itsestään-
selvyys. Asiakas käsitteen ongelmallisuudesta johtuen usein alan kirjallisuudessa, kuten Käh-
kösen väitöskirjassa (2007), käytetään myös käsitettä käyttäjä, joka korostaa vähemmän käyt-
täjän asemaa palvelun rahoittajana. Valokivi (2011) puolestaan käyttää usein lainsäädännössä
määriteltyä asemaa korostavaa käsitettä kansalainen, joka myös erottele millaisiin palveluiden
piirissä käyttäjä on ja kuka on vastuussa palvelun järjestämisestä. Tässä tutkielmassa asiakas -
käsitteen käyttö on perusteltua, koska tarkastelun kohteena oleva palvelusetelimallissa asiak-
kuus on viety entistä lähemmäksi vapaiden markkinoiden määritelmää mahdollistamalla so-
pimukset suoraan yksityisen tuottajan ja käyttäjän välillä, jolloin kunnallisten palveluiden
käyttäjä on astetta lähempänä. Myös haastattelujen tuottajien puheissa korostui juuri asiak-
kuuden korostaminen (Haastattelut 3 ja 6).

5. TUTKIMUSOSA

5.1 Toimintaympäristö

Case-kuntana tutkimuksessa toimii Vantaan kaupunki, joka soveltaa palvelustrategiassaan niin kutsuttua monituottajamallia, joka on tullut ensimmäisen kerran kaupungin tuotantostrategiaan 2004 –luvun alussa luodussa palvelutuotantostrategiassa. Mallia ei kuitenkaan aktiivisesti juuri kehitetty eikä olosuhteita näennäismarkkinoiden toimivuutta ajatellen juuri kehitetty. Teknisellä toimella kokeiltiin toimialakohtaista tilaaja–tuottaja-mallia, mutta kokeilusta luovuttiin muutaman vuoden jälkeen. Uudelleen monituottajamalli nousi kaupungin agendalle vuoden 2013 talousarvion yhteydessä, jolloin kaupunginhallitus asetti sitovalla päätöksellä kaupunkitasoisen palvelulinjaukset valmisteluun. Monituottajamallista laadittiin keväällä 2014 kaupunginhallitukselle raportti, mutta se ei ole edennyt vielä valtuuston hyväksyttäväksi, koska päätettiin odottaa valtakunnallisen sote-mallin valmistumista ja sen mahdollisesti Palvelulinjaukset asettavat pohjan uudistuville palvelurakenteille pohjanaan monituottajamalli, joka ei varsinaisesti ota kantaa varsinaiseen tuottamistapaan, vaan toimii toimintaohjeena make or buy -tilanteessa ja siitä mahdollisesti seuraavasta kilpailutuksesta. Vantaalla poliittinen vastuu mahdollisista ulkoistuksista jakaantuu kaupunginhallituksen ja lautakuntien välille ja toimialojen tehtävänä on toimeenpanna varsinainen kilpailutus tai muut tarvittavat toimet sekä kilpailutuksen jälkeiset valvontatehtävät. Varsinaista sisäistä tilaaja–tuottaja-toimintatapaa, jona termi arkikielessä yleensä tunnetaan, ei Vantaalla ole käytössä, vaan kunnan oman tuotannon ohjaus toimii perinteisellä hierarkkisella toimintatavalla. Tosin Vantaa toteuttaa tilaaja–tuottaja-toimintatapaa konsernitasolla ostamalla palveluita esimerkiksi kaupungin kokonaan omistamalta Vantti Oy:ltä, johon Vantaa ulkoisti ateria-, kiinteistö- ja puhtaanapitopalvelujaan vuoden 2012 alusta alkaen.

Vantaan sosiaali- ja terveyspalvelut ostavat palveluita hyödyntäen sekä perinteistä ostopalveluita että palveluseteleitä. Ostopalveluista Vantaalla on varsin pitkä kokemus, mutta palvelusetelit ovat tulleet mukaan osaksi rahoituspakettia vasta vuoden 2009 palvelusetelilain myötä. Palvelusetelit ovat vieläkin varsin vahvasti marginaalissa, mutta niiden käyttöä ollaan lisäämässä palvelurakenteen uudelleen muotoilun yhteydessä. Tällä hetkellä palveluseteliä on

tarjolla sosiaali- ja terveyspalveluissa hammashuollossa, vanhusten tehostetussa palveluasumisessa sekä omaishoidon lakisääteisten vapaiden järjestämisessä. Uusia kokeiluja on myös suunnitteilla.

5.2 Monituottajamalli Vantaalla

5.2.1 Taustaa

Monituottajamalli, sisältäen sekä palvelusetelin että tilaaja–tuottaja-toimintatavan, on ollut osana Vantaan palvelustrategiaa vuodesta 2004, jolloin se mainittiin kaupungin palveluiden tuotantostrategiassa ensimmäisen kerran palveluiden järjestämisen lähtökohtana (Vantaa, 2004, 11-12). Käytännössä tasapainoiset palveluvalikot eli palvelumixit, joina monituottajamallina nykyään tunnettu järjestelmä tunnettiin, näyttäytyivät hankinta- ja tuotantosuunnitelmina, jotka havainnollistivat toimi- ja tulosalueille uusien toimintamallien tuomia mahdollisuuksia palvelutuotantotapojen käyttöön. Hankinta- ja tuotantosuunnitelmia tuottaneiden lautakuntien ja niitä hyväksyneen kaupunginhallituksen toiminta ei kuitenkaan ollut niin systemaattista, että näennäismarkkinat, joilla kuntaorganisaation ulkopuolisen tuottajan ja kunnan välinen vaihdanta tapahtuu, jäi syntymättä. Myöskään palvelusetelit eivät levinneet siinä laajuudessaan kuin vuoden 2004 palveluiden tuotantostrategia ennakoi. Yhtenä merkittävämpinä ongelmana pidettiin silloisen lainsäädännön riittämättömyyttä ja uuden, vielä kehitteillä olleen palvelusetelilainsäädännön, valmistelun hitautta. Vantaan teknisellä sektorilla otettiin tämä jälkeen käyttöön toimialakohtainen tilaaja–tuottaja-malli, mutta siitä luovuttiin verrattain lyhyen kokeilujakson jälkeen. Kokeilun jäljiltä syntyi materiaalihankintojen keskittämisen seurauksena eri toimialojen hankintaverkosto, joka toimi mallista luopumisen jälkeen käytännössä vain tiedostuskanavana hankintalainsäädännön muutostilanteissa. Kokeilun myötä myös suhteet muihin pääkaupunkiseudun kuntiin ja Kuntaliiton yhteishankintayksikköön KL-hankinnat Oy:hyn luotiin. (Vantaa 2014b, 1-2.)

Vantaan sosiaali- ja terveyspalveluiden organisaatiossa ulkoistukset ovat näkyneet käytännössä vuonna 2006 tapahtuneena Kaunialan sairaalakiinteistön ostamisena ja ryhtymisenä samalla sairaalayhtiön osakkaaksi. Vuoden 2007 alusta kaupungin valtuuston päätöksellä sosiaali- ja terveystoimessa siirryttiin alueellisesta organisaatiosta linjaorganisaation. Peijaksen sairaala-

lan terveystakeskuspäivystys ulkoistettiin vuoden 2008 alusta lähtien Attendo Oy:lle, joka ope-roi myös vuosina 2012–2014 ulkoistetussa Hakunilan terveystakeskuksessa. Vuonna 2005 ja 2006 laaditun ja kaupunginhallituksessa hyväksytyssä niin kutsutuissa Tahve- ja Tahve II-selvityksissä luotiin hallinnon nykymallinen palvelukeskusrakenne, joka mahdollistaa moni-tuottajamallin nykymuotoisen soveltamisen. (Vantaa 2014b, Liite 2.)

Monituottajamalli nousi uudelleen Vantaan agendalle vuonna 2013, kun palvelustrategian valmistelu kirjattiin talousarviossa sitovaksi tavoitteeksi. Valtuustokauden 2013–2016 strate-giassa määritellään kaupunkitason tavoitteiksi määritellään kokoavaksi periaatteeksi linjaus, jonka mukaan kaupunki kehittää palveluiden hankintaosaamistaan ja monituottajamallia. Lin-jauksen mukaan kaupungin tarjoamat palvelut tullaan enenemässä määrin monituottajamallia hyödyntäen. Palvelun tarjoajat kaupungin oma organisaatio, yritykset, järjestöt, yhdistykset ja vapaaehtoiset. Toimintatavan muutoksella on tarkoitus lisätä asukkaiden valinnanmahdolli-suuksia ja kasvattaa tuottavuutta kustannusvertailun kautta tuottavuutta ja verovarojen teho-kasta käyttöä ja allokaatiota. Kaupungin näkökulmasta myös joustavuus palveluiden järjestä-misessä kasvaa. (Vantaa 2014a, 2.) Lopullinen monituottajamallin muotoilu jätettiin vielä odottamaan valtakunnallisen niin sanotun sote-uudistuksen mukanaan tuomia mahdollisia muutoksia sosiaali- ja terveystakeskusten toimintaympäristöön. Palveluiden kehittäminen aiempien linjausten ja kaupungin palvelustrategian pohjalta jatkuu aiempien linjausten pohjal-ta huolimatta viivästyksestä ja esimerkiksi uusia käyttökohteita palvelusetelille kartoitetaan jatkuvasti. Monituottajamalli nähdäänkin vain palvelustrategian toteuttamisen välineenä ja havainnollistajana (Vantaa, 2014b, 4).

5.2.2 Vastuun jakautuminen monituottajamallissa

Vantaalla palveluiden tuotantotavan valitsee kaupungin johtosääntöjen osoittamana toimialan lautakunnat ja liikelaitoksen johtokunnat sekä yleisjaosto. Koko kaupunkia koskevista kilpai-lutuksista vastaa kaupunginhallitus. Vantaalainen monituottajamalli ei lähtökohtaisesti sulje mitään tuottajavaihtoehtoa pois. Periaatteessa monituottajamalli antaa tarvittaessa ja kaupun-ginvaltuuston niin päättäessä valmiudet siirtyä myös kokonaan sisäiseen tilaaja–tuottaja-malliin, koska monituottajamalli mahdollistaa mallin soveltamisen myös kokonaan kunnan

sisäisenä toimintona, jolloin esimerkiksi eri toimialat ostaisivat toisiltaan suoritteita. (Vantaa 2014a, 3.) Käytännössä Vantaa soveltaa sisäisesti tilaaja–tuottaja-toimintatapaa konsernitasolla ostamalla kunnan kokonaan omistamilta yhtiöiltä, kuten kiinteistö-, siivous-, ja ruokapalveluita. Lähtökohtaisesti monituottamallin soveltaminen ei kuitenkaan tarkoita automaattista muutosta organisaatorakenteeseen, vaan jokaista ulkoistusta käsitellään erikseen ja mahdolliset muutokset seuraavat vasta make or buy -pohdinnan jälkeen, jos palvelu päädytään tuottamaan kuntaorganisaation sijaan tai sen ohella varsinaisen kuntaorganisaation ulkopuolella. (Vantaa, 2014a, 3.)

Vantaalainen monituottajamalli perustuu verkostojen hallintaan. Verkostoihin kuuluvat kaikki tuotantoprosessiin linkittyvät osapuolet, joita ovat:

- Palvelun järjestäjä
- Tilaajat
- Tuottajat
- Palvelukeskukset
- Palveluasiakkaat
- Erilaiset kumppanit

Monituottajamalli Vantaalla -raportin (2014a) mukaan monituottajamallin lisääntyvä soveltaminen palvelutuotantoon tuo uusia haasteita. Raportissa haastateltu eri toimialojen johto näkee keskeisimpinä haasteina ja kehittämisen kohteina sopimusohjausmallin luomisen ja mallintamisen sekä verkostajohtamisen periaatteiden selkiyttämistä. Yhtenä haasteena raportti pitää myös toimivien markkinoiden olemassa olo ulkoistamisesta saatavien hyötyjen edellytyksenä. Toimialojen johtoryhmät olivatkin pitkälti sitä mieltä, ettei yksityistä sektoria pitäisi hyödyntää palvelutuotannossa ilman toimivia markkinoita, vaan tällaisessa tilanteessa tuottamisvastuu pitäisi jättää kunnan, kunnan päättävällän alaisen yhtiön tai esimerkiksi kuntayhtymän vastuulle. Myös toimivat tietojärjestelmät nähtiin edellytyksenä monituottajamallin tehokkaalle hyödyntämiselle. (Vantaa 2014a, 4.)

5.2.3 Monituottajamallin strategiset tavoitteet Vantaalla

Vantaan kaupungin strategia laaditaan valtuustokausittain. Strategian laadinnan yhteydessä tarkistetaan ja määritetään myös kaupungin arvot ja visio. Strategian keskeisen sisällön muodostavat valtuustokauden strategiset päämäärät niille asetettuine konkreettisine mittareineen. Mittarit ovat luonteeltaan strategisia ohjausmittareita, ja niille määritellään lähtö- ja tavoitetasot. Strategian toteuttamisen välineenä ovat tulokortit, jotka ovat osa kaupungin johtamisjärjestelmää. Valtuustokauden strategian yhteydessä kaupunki päättää ne kaupunkitasolla toteutettavat ohjelmat, joita tullaan valtuustokaudella laatimaan tai joista tullaan tekemään väliarviointi. Laadittavien ohjelmien, kuten tässä tutkielmassa yhtenä aineistona toimivan Vantaan ikääntymispoliittisen ohjelman, ideana tukea strategisten päämäärien toteutumista. Poikkiallinnollisten ohjelmien tavoitteena on esimerkiksi kuntalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ja ongelmien ennaltaehkäisy. (Vantaa 2013, 4.)

Valtuustokauden 2013–2016 strategiassa Vantaan arvoiksi määritetään innovatiivisuus, kestävä kehitys ja yhteisöllisyys (Vantaa 2013, 6). Vallitseva epäsuotuisa taloudellinen tilanne näkyy vahvasti strategisissa painotuksissa. Innovatiivisuudessa nähdään tehostamismahdollisuuksia uusien toimintatapojen muodossa. Kestävä kehitys osaltaan korostaa nykypolvien velvollisuutta jättää mahdollisimman kestävä kunnallistalous seuraaville sukupolville. Yhteisöllisyyden korostaminen puolestaan korostaa kuntalaisten aiempaa suurempaa osallistumista ja tiiviimpää yhteistyötä palvelutuotannossa kunnan ja yksityisen sektorin kumppanuutena (Vantaa 2013, 6). Kaikki Vantaan arvot voidaan täten nähdä näyttäytyvän Vantaan monituottajamallissa, joka on ensisijaisesti säästötyökalu. Sen ominaisuuksiin kuuluu muun muassa yksityisen sektorin hyödyntäminen palvelutuotannossa ja asiakaslähtöinen lähestymistapa palveluihin.

Myös tasapainoisina palveluvalikkoina eli palvelumixeinä tunnettu monituottajamalli on käsitteen tasolla kuulunut Vantaan kaupungin palvelujen tuotantostrategiaan vuodesta 2004, jonka jälkeen ajattelumalli on ollut vallitsevana osana palveluiden kehittämistä. Ostaa vai tehdä itse –linjausta mukailevaa ostopalveluiden käyttöä on ollut ennen vuoden 2004 linjauksien, mutta varsinaisesta strategisesta monituottaja-ajattelusta ei voitu silloin puhua. (Vantaa 2014b, 1.) Konkreettisesti monituottajamalli näyttäytyy lautakunta- ja johtokuntakuntatasoisi-

na hankinta- ja tuotantosuunnitelmina, jotka linjaavat toimialojen hankintojen ja tuotannon strategiset lähtökohdat. Ensimmäiset suunnitelmat laadittiin vuonna 2005.

Vantaan kaupunginvaltuuston vuonna 2012 hyväksymä talouden tasapainottamis- ja velkaohjelma listaa kaupungin toiminnan kehittämistä koskevia toimenpiteitä. Toimenpiteiden tarkoituksena on pysäyttää kaupungin velkaantumiskierre ja tasapainottaa kaupungin tulo- ja menorakenne. Ohjelma laadittiin, koska verrattain suuren investointitarpeen kattaminen muulla kuin velkaantumalla lisää ei ollut mahdollista. Ohjelmalla pyrittiin parantamaan koko 2000-luvun jatkunutta investoinneista johtunutta rahoitusvajetta. Varsinaisia niin kutsuttuja kriisikuntakriteereitä Vantaa ei kuitenkaan täyttänyt. (Vantaa 2012, 4.)

Ohjelman yleisiä palveluita koskevia keinoja talouden tervehdyttämiseksi ja tulorahoituksen parantamiseksi olivat:

- Palvelurakenteiden uudistaminen ja toiminnan kehittäminen
- Investointi- ja palveluverkkosuunnittelun kehittäminen
- Lakisääteisten peruspalveluiden turvaaminen
- Kaupungin palveluverkon kehittäminen monituottajamallin suuntaan
- Ulkoistamisen, palveluiden ostamisen sekä kumppanuusverkoston käytön mahdollisuuksien selvittäminen
- Palvelusetelien käytön laajentamisen selvittäminen
- Rutiiniluonteisten tukipalveluiden keskittämismahdollisuudet ja organisointi
- Yhtiöittämis- ja liikelaitostamisselvitysten käynnistäminen
- Kuntaorganisaatioita ja palveluiden järjestämistä koskevien selvitysten käynnistäminen

Lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluita koskevia linjauksia ovat:

- oman tuotannon ja ostopalvelujen vähentäminen sekä asiakaskriteerien tiukentaminen
- henkilöstömäärän kasvun pysäyttäminen ja hallittu vähentäminen sekä muun muassa eläköitymisestä johtuva vapautuvien henkilöstöresurssien uudelleen suuntaaminen
- investointien myöhentäminen
- järjestämistapojen muutokset

- palvelurakenteen keventäminen
- yleiset tuottavuutta lisäävät kehittämistoimenpiteet

Sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden koskevien säästötoimenpiteiden haasteena ohjelma näkee säästöjen hakemisen lyhyellä tähtämellä. Lainsäädännön määrittävät kuntalaisten subjektiiviset oikeudet ja kunnan velvollisuus järjestää palvelut rajaavat lyhyen tähtäimen säästötoimenpiteitä. Myös riski vaihtoehtokustannusten noususta, kuten palveluasiakkaiden hakeutuminen jonkin vaihtoehtoisen palvelun piiriin palvelun saatavuutta leikattaessa, katsotaan rajaavan mahdollisuuksia säästöihin. Ohjelmassa todetaankin, ettei kunnan lainsäädännössä määritellyistä velvoitteista voida joustaa vaikka säästöihin pyritäänkin. Myös uusien toimintamallien sekä esimerkiksi tietojärjestelmien käyttöönoton vaatimien investointien katsotaan rajoittavan lyhyen tähtäimen säästöjen saavuttamista palvelurakenteissa. Sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluissa tehostamistoimenpiteet ovat keskittyneet uusien toimintamallien adaptointiin ja palvelurakenteen keventämiseen. (Vantaa 2012, 14.)

Monituottajamalli Vantaalla –raportti kartoittaa monituottajamallin lähtökohtia. Lähtökohtia on kartoitettu haastatteleamalla palveluiden toteuttamisesta vastuussa olevaa toimialajohtoa. Raportti kerää yhteen toimialajohdon ajatuksia monituottajamalliin ja ulkoistamiseen liittyvistä mahdollisuuksista, tavoitteista ja haasteista. Monituottajamallia toteutetaan käytännössä palvelusuunnittelun keinoin. Palvelusuunnittelussa make or buy –päätös tehdään palvelumuotoiluprosessia hyväksi käyttäen. Prosessissa kartoitetaan palveluiden järjestämistä huomioiden tuotantotaloudellinen, palvelun sisällöllinen sekä markkinoita analysoiva näkökulma. Palvelusuunnittelun pohjana käytetään kaupungin palvelulinjauksia. Palvelusuunnittelussa pyritään aiempaa asiakaslähtoisempään näkökulmaan palveluita kehitettäessä huomioiden jo olemassa olevien palvelumarkkinoiden olemassa olo. Jos kaupungin tulkinnan mukaan alalla ei ole toimivia markkinoita, palvelu toteutetaan itse joko omassa organisaatiossa tai kaupunkikonsernin sisällä tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa (Vantaa 2014a, 5). Varsinaiseen markkinoiden luomiseen tähtääviin toimiin kaupunki raportin mukaan ei siis ole strategisesti valmistautunut, vaan se pyrkii hyödyntämään ensisijaisesti mahdollisesti jo olemassa olevia markkinaolosuhteita. Tosin esimerkiksi Vantaan alueelle sijoittuvien uusien toimijoiden sijoittuminen alueelle saattaa edellyttää kaupungilta aktiivisia toimia esimerkiksi kaavoituksessa. Esimerkiksi tutkimuksessa esimerkkinä toimivassa tehostetussa palveluasumisessa yksityisten

toimijoiden sijoittuminen Vantaalle on ollut riippuvainen kaupungin kyvystä ja halukkuudesta osoittaa sopivia tontteja yksityisille hoivakodeille (Haastattelu 4).

Vantaan kaupungin palvelulinjauksien (2014b) mukaan vaihtoehtoisia palveluratkaisuja omalle palvelutuotannolle harkitaan tilanteissa, joissa palveluita halutaan tehostaa lisäämällä tuotavuutta ja taloudellisuutta. Tuotantotapoja voidaan myös harkita, jos tilaajaorganisaatio havaitsee toimivien markkinoiden olemassa olon ja katsoo niidenhyödyntämisen olevan kunnan edun mukaista. Kun tilaajaorganisaatio katsoo että ulkoistaminen hyödyttää sekä kuntaa että markkinoilla toimivia yrityksiä, markkinoita pyritään hyödyntämään palvelutuotannossa.

Kansallisen trendin mukaisesti (esim. Nemlander & Sjöholm 2012) Uusien ja laajenevien palvelutuotantoalojen piirissä vaihtoehtoiset rahoitusmallit ovat yleistyneet erityisesti. Esimerkiksi väestön ikääntyessä kasvavissa vanhuspalveluissa strategiana on kasvattaa palveluiden tarjontaa ja kapasiteettia pääosin erilaisia ostopalveluita hyödyntäen. (Vantaa 2010, 15). Myös merkittäviä investointeja edellyttävät palvelut ovat luonnollisesti investointeja vähentämään pyrkivän (esim. Vantaa 2012) kaupungin ulkoistusprioriteettien kärjessä, erityisesti silloin, kun palvelun tuottaminen edellyttää nopeasti vanhenevan, kalliin teknologian hyödyntämistä (Vantaa 2014b, 3).

Ulkoistettujen palveluiden käyttöä perustellaan usein palveluiden joustavuuden lisääntymisellä. Puitesopimuksilla ja palveluseteliä hyödyntäen tehdyt ulkoistukset mahdollistavat joustavuuden suhteessa omaan tuotantoon, jossa palveluiden lisääminen edellyttää yleensä henkilökuntaresurssien lisäämistä ja henkilökuntaan sitoutumista. Erityisesti tilapäiset joustot sitovat suhteellisen paljon henkilöstöresursseja palvelutuotannossa ja ne ovat helpommin järjestettävissä ulkoistettuja palveluja hyödyntäen. (Vantaa 2014b, 3; Haastattelu 4.)

Vantaan näkökulmasta useimmat ulkoistettujen palveluiden puolesta puhuvat argumentit liittyvät talouteen. Kaupunki ei joko halua sitoa enempää omaa investointirahaa laajeneviin palvelusektoreihin tai kunnan toiminnassa tavoitellaan säästöjä lisäämällä palveluiden tuotavuutta tai taloudellisuutta. Kunnan omalle tuotannolle vaihtoehtoiset tuotantomallit näyttäytyvät kaupungin strategioissa siis pääosin kunnallisten palveluiden tehostamistyökaluina. Tehostamisvaikutukset näkyvät yhtäältä investointitarpeen vähenemisenä omassa tuotannossa

(Haastattelu 4) ja toisaalta oman tuotannon kirittäjänä, vertailukohtana ja uusien toimintatapojen lähteenä toimiminen.

Ulkoisten palvelujen käyttöön saatetaan turvautua tilanteessa, jossa ammattitaitoista henkilökuntaa on jostain syystä vaikeaa saada rekrytoitua. Ongelma on ilmeinen erityisesti lakisääteisissä palveluissa, joissa palvelun laatu kärsii olennaisesti henkilökunnan vaihtuessa liian usein aiheuttaen esimerkiksi pitkien hoitosuhteiden katkeamisia. Tämä oli pääsyy, miksi tutkielmassa yhtenä esimerkkinä toimiva Hakunilan terveystieteiden keskuksen ulkoistamiseen aikanaan päädyttiin. Suurin ulkoistamiseen johtanut syy oli silloiset lääkärihenkilökunnan rekrytointivaikeudet. Ongelman poistuminen oli keskeinen argumentti, johon nojaten terveystieteiden keskus päätettiin kotiuttaa takaisin omaksi tuotannoksi vuoden 2015 alusta (Haastattelu 1).

Monituottajamallin taustalla Vantaalla on kolmesta keskeistä palvelulinjausta, jotka tiivistävät mallille asetetut tavoitteet (Vantaa 2014b):

1. Palvelun järjestämistapaa ratkaistaessa arvioidaan kaikki eri tuotantotapojen vaihtoehdot. Tavoitteena on tuottavuuden lisääminen palvelutuotannossa.
2. Palvelusetelin käytön laajentamista edistetään vaihtoehtoisena, asukkaiden valinnan vapautta lisäävänä palvelumuotona silloin, kun se on kaupungin näkökulmasta kokonaistaloudellisesti edullista. Toimintaa tehostetaan sähköisen palvelusetelin käyttöönotolla.
3. Sähköisten palvelujen kehittämistä varten luodaan yhtenäinen tekninen perusta. Sähköisiä palveluita toteuttaessaan toimialat arvioivat kriittisesti nykyiset palveluprosessit toiminnan tehostamiseksi.
4. Vantaan kaupungille luodaan yksi yhtenäinen ja monikanavainen sähköinen asiakaspalveluratkaisu, yhteisen asioinnin ja asiakaspalvelun välineet.
5. Asukkaiden käyttäjälähtöistä osallistumista lisätään ottamalla asukkaat mukaan palveluiden kehittämiseen.

6. Yhteiskunnallisten ja/tai sosiaalisten yritysten käyttöä kaupungin yhteistyökumppanina kokeillaan vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi.

7. Vantaan kaupunki avaa entistä enemmän tietovarantoja. Avoin data otetaan huomioon tietojärjestelmähankinnoissa.

8. Kaupungin kaavoituksessa ja palveluverkkosuunnittelussa hyödynnetään Kehäradan tuomat mahdollisuudet. Palveluverkkoratkaisussa huomioidaan eheytyvä kaupunkirakenne ja hyödynnetään keskittämismahdollisuudet.

9. Palveluverkkoratkaisut perustuvat palvelutarpeen kehittymiseen ja kaupunkitason priorisointiin. Toimitilaratkaisujen tavoitteena on taloudellisuus, tilatehokkuuden parantaminen ja monikäyttöisyyden lisääminen.

10. Sosiaalisten kriteerien käyttömahdollisuutta erilaisissa hankinnoissa ja seurataan niiden vaikutuksia ja kustannuksia.

11. Pienhankintojen sähköisen työkalun käyttöönottoa edistetään ja hankintasuunnitelmien aktiivista käyttöä edistetään.

12. Kaupungin hankinnoissa otetaan huomioon hankittavan kokonaisuuden koko elinkaaren kustannukset ja hankinnan ympäristövaikutukset.

13. Palvelulinjauksia toteutetaan monituottajamallia hyödyntäen.

Voidaan tiivistää, että monituottajamallilla tähdätään strategisesti tehokkaampaan ja taloudellisempaan toimintaan pyrkien huomioiden palveluiden laadulliset ja sosiaaliset ulottuvuuden. Tavoitteena on tehdä taloudellisesti tuloksellisempia palveluja entistä asiakaslähtöisemmin. Välineitä monituottajamallissa ovat uudet rahoitusmallit, sähköiset järjestelmät, kuten kehittyneempien asiakaspalautejärjestelmien sekä muiden Vantaan nykyisten ja tulevien investointien hyödyntäminen palvelutuotannossa.

5.3 Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus sosiaali- ja terveyspalveluissa

Vantaan sosiaali- ja terveyspalveluissa asiakaspalvelujärjestelmät ovat yhtenäinen kokonaisuus eikä siinä tehdä eroa eri rahoitusmallien välille, vaan järjestelmät pyrkivät sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin. Samalla kuntalaista vastuutetaan osallistumaan palveluiden kehittämiseen ja osallistumaan esimerkiksi laadunvalvontaan omalta osaltaan. Kaupunkitason palvelulinjausten mukaan ”asiakaspalvelua kehitetään itsepalvelupohjaiseksi lisäämällä sähköisiä palvelukanavia, joiden tukena toimivat laadukkaat puhelin ja videoneuvottelupalvelut sekä uudistetut palveluprosessit.” Tavoitteena on luoda yhden luukun periaatteeseen perustuva järjestelmä, jossa kuntalaiselta ei edellytetä kuntaorganisaation tuntemusta saadakseen oikeat palvelut. Käytännössä Vantaan kaupunki selvittää asiakaspalveluiden keskittämistä yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin yhdessä toimialojen kanssa. Samalla toimialat kehittävät omia asiantuntijapalveluitaan asiakasrajapinnassa. (Vantaa 2014b, 6.)

5.4 Tutkimuksen esimerkkipalveluiden esittely

5.4.1 Vantaan ulkoistettu tehostettu palveluasuminen

Vantaan kaupungin ostaman tehostetun asumispalvelun avulla tuetaan ja edistetään asiakkaan hyvinvointia, turvallisuutta ja hyvää elämänlaatua. Hoidossa korostuu asiakkaan itsenäisyys, yksilöllisyys, arvokkuus ja yksityisyys. Hoitoympäristö on viihtyisä ja kodinomainen. Hoidossa toteutuu asiakkaan, hänen omaistensa ja henkilökunnan välinen yhteistyö, hyvä ammatitaito sekä hoidon jatkuvuus. Tavoitteena on, että asukkaat voivat elää hoitokodissa elämänsä loppuun saakka. Tehostettuun asumispalveluun liittyy myös saattohoitopalvelut. Palvelun asiakkaat eivät dementian tai muiden toimintakyvyn rajoitteiden vuoksi selviydy kotiin järjestettävien palveluiden turvin. Avuntarve on säännöllistä ja jatkuvaa siten, että hoidettavat tarvitsevat jatkuvaa valvontaa eivätkä siksi tule toimeen vähempään tukemiseen perustuvan normaalin palveluasumisen turvin. Palveluasiakkaiden sairaudet ovat siinä määrin vakaassa tilassa, että akuuttia sairaalahoitoa ei tarvita. Selviytyäkseen päivittäistoiminnoista asiakkaat tarvitsevat tyypillisesti 1-2 henkilön apua. (Vantaa 2009.)

Tehostetun palveluasumisen palveluissa ulkoistettuja palveluita Vantaan kaupunki tarjoaa lähtökohtaisesti joko palvelusetelirahoitteisesti tai kilpailutettuna ostopalveluna. Tarvittaessa, tapauskohtaisesti voidaan käyttää myös kunnan maksusitoumusta, jos esimerkiksi hoitosuhteen jatkuminen tätä edellyttää. (Haastattelu 2.) Ostopalveluihin sovelletaan siis hankintalain (348/2007) mukaista syklistä kilpailutusmenettelyä, tyypillistä on, että sopimustyyppiltään puitesopimuksia olevat sopimukset sisältävät optiovuosia, joiden käytöstä tai käyttämättä jättämisestä päätetään sopimuksen mukaan. Palvelusetelissä Vantaalla sovelletaan palvelusetelilain 4 §:n (569/2009) mahdollistamaa hyväksymismenettelyä sovelletaan, koska se mahdollistaa kilpailutuksiin osallistumattomien toimijoiden ryhtymisen palvelutuottajiksi. Palvelusetelimalli on myös tutkimuksessa haastattelun pienen toimijan etujen mukaista, koska kilpailutus on etenkin pienen tuottajan etujen mukaista. Kilpailutus on hallinnollisesti verrattain raskas prosessi, joka kuormittaa erityisesti pienempiä toimijoita. Suuremmilla toimijoilla on mahdollisuus keskittää kilpailutuksien edellyttämät hallinnolliset työt eikä prosessissa aiheutuva kuormitus korostu niiden toiminnassa pienten toimijoiden tavoin. (Haastattelut 3 ja 6.) Palvelusetelituottajat voivat olla hyvinkin kaukana Vantaalta, koska tuottajien maantieteellistä sijaintia ei olla hyväksymiskriteereissä haluttu rajata. Tyypillinen tilanne on, että tehostetun palveluasumiseen palveluun oikeutetun asukkaan omaiset asuvat jossain muualla kuin missä Vantaan omat palvelut fyysisesti sijaitsevat tai asiakkaalla on muuten halua valita itse jokin mieleinen palvelutuottaja. Vantaalaisessa palvelusetelimallissa on myös mahdollista, että tuottaja hakeutuu hyväksytyksi palvelutuottajaksi vasta, kun asiakas on ilmaissut halunsa tulla palvelutuottajan asiakkaaksi ja sopia palvelusopimuksen tuottajan kanssa. Yhtenä kunnan tehtävänä onkin ohjeistaa asiakasta mihin seikkoihin asiakkaan ja tämän omaisten tulisi kiinnittää huomiota yksityistä palveluasumiskohdetta valitessaan. (Haastattelu 2.)

On hyvin tyypillistä, jopa vakiintunut käytäntö, että yksityisestä tehostetun palveluasumisen hoitopaikasta kiinnostuneet asiakkaat ja heidän omaisensa käyvät tutustumassa potentiaaliin kohteisiin etukäteen palvelutarvearvioinnin valmistuttua tai jopa ennen sitä. Hoivakodit voivat olla jo valmiiksi Vantaan kaupungin sopimuskumppaneita tai potentiaalisia uusia toimijoita, tapauksesta riippuen. Varsinaisen paikan saaminen halutulta tuottajalta edellyttää vielä paikan vapautumista tuottajalta. Tuottajan etujen mukaista on, että kapasiteetti on mahdollisimman tehokkaasti käytössä ja paikkoja vapautuu palvelulle tyypillisesti yleensä lähinnä luonnollisen poistuman seurauksena. (Haastattelut 3 ja 2.)

Suurin osa ulkoistetuista palveluista on puitesopimuksella ostettavia ostopalveluita. Palveluseteliassiakkaita on vielä varsin vähän, vaikka palvelusetelin käytön lisäämistä on painotettu viime vuosina kunnan strategioissa. Palvelusetelin hyödyntäminen on myös taloudellisesti kannattavaa kaupunkiorganisaatiolle ja on puitesopimukseen perustuvaa ostopalvelua mielekkäämpi vaihtoehto myös haastateltujen tuottajien näkökulmasta. Syitä palvelusetelin jäämisestä toistaiseksi marginaaliin ovat virkamiesjohdon mukaan muun muassa puutteet palveluohjauksessa. Palveluohjausta ollaankin parhaillaan kehittämässä, jotta se vastaisi paremmin esimerkiksi vanhuspalvelulain (980/2012) asettamia vaatimuksia ja toisi kaupungin strategian mukaisen asiakaslähtöisemmän lähestymistavan palveluun. (Haastattelut 2 ja 4.)

5.4.2 Hakunilan ulkoistettu terveysasema

Vantaan kaupunki päätti ulkoistaa yhden kolmesta perusterveydenhuollon palveluita tarjoavasta Keski-Vantaalla sijaitsevasta terveyskeskuksesta, Hakunilan terveysaseman vuosiksi 2012–2014. Operaattorina toimi Attendo Oy, joka toimi kaupungin omistamissa tiloissa. Attendo tuottaa Vantaalla myös Peijaksen sairaalan terveyskeskuspäivystyksen, jonka kanssa ulkoistettu asema teki yhteistyötä esimerkiksi henkilöstöön erityisesti mahdollisiin sijaisuuksiin liittyen. Ulkoistukseen päädyttiin, koska Hakunilan terveysasema oli kärsinyt useita vuosia lääkäripulasta, josta palveluiden laatu kärsi hoitosuhteiden jäädessä liian lyhyiksi. Ulkoistuksen ensisijainen tarkoitus olisi saada asemalle riittävästi lääkäreitä ja alentaa kustannuksia. Muista mahdollisista haettavista hyötyjä olivat myös oman toiminnan ja ulkoistetun toiminnan vertailu, minkä arveltiin auttavan oman toiminnan tehostamista. Lääkärihenkilökunnan kohdalla rekrytointiongelma poistui ja kaupungin asettamaan tavoitteeseen päästiin näin. Hoito-henkilökunnan osalta Attendo joutui tosin maksamaan yhden sopimussakon, kun hoito-henkilökunnan, tällä kertaa tosin sairaanhoitajien osalta, vaihtuvuus ylitti sopimuksessa sallitut raja-arvot. Kehitystyökaluna ulkoistus ei kaupungin näkökulmasta täyttänyt odotuksia sopimuksen ollessa liian kankea taipuakseen kehittämisen tarpeisiin. Asiakaspalautteen ja muiden laadullisten seikkojen puolesta päästiin ulkoistetulle palvelulle asetettuihin tavoitteisiin. (Haastattelu 1.) Keväällä 2014 Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunta päätyi kotiuttamaan Hakunilan terveyskeskuksen omaksi tuotannokseen. Perusteina kotiutukseen olivat rekrytointiongelman poistuminen, tulevan kansallisen sote-uudistuksen tuomat haasteet, joita kohtamaan omana tuotantona pidetty terveyskeskus koettiin käyttökelpoisempana ja joustavampana

kaupungin näkökulmasta kuin ulkoistettu palvelu. Päätöksen pohjana toimi myös konsulttiyhdistö KPMG:n tekemä arvio eri toimintamallien tuomista taloudellisista vaikutuksista Vantaalle. (Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunta 2014.)

5.5 Välittäjätoiminnot sosiaali- ja terveyspalveluissa Vantaalla

5.5.1 Asiakkaan ja kunnan välinen vuorovaikutus murroksessa.

Nykyiset kaupunkiorganisaation ja asiakkaan väliset vuorovaikutuskanavat palvelutuotannossa voidaan yleisesti jakaa palvelua ennen asiakkuutta tapahtuvaan ja tarveharkinnassa saadun myönteisen päätöksen jälkeiseen yhteydenpitoon. Tarveharkintaa ennen aktiivinen osapuoli on yleensä asiakas tai hänen omaisensa. Tässä tutkimuksessa esimerkkeinä toimivissa palveluissa, tehostetussa palveluasumisessa ja perusterveydenhuollossa molemmissa palveluiden saanti edellyttää tarveharkintaa. Perusterveydenhuollossa tarveharkinnan tekee terveydenhoitaja tai lääkäri terveyskeskuksessa tai puhelimitse. Tarveharkinnan jälkeen asiakas ohjataan tarvitsemiensa palveluiden piiriin. (Haastattelu 1.) Tehostetussa palveluasumisessa tarveharkinta tehdään palveluohjaajan johdolla. Prosessissa kartoitetaan palveluiden piiriin hakeutuvan kuntalaisen tarve palveluille hyödyntäen esimerkiksi RAI-arviointia, joka kartoittaa laajasti ikäihmisten kognitiivista ja fyysistä toimintakykyä ja palvelutarvetta muuntaen sen kvantitatiiviseen muotoon. Kartoitus tehdään hyödyntäen asiakkaan, tämän mahdollisten omaisten sekä hoitohenkilökunnan näkemystä (esim. Noro ym. 2001). Tarveharkinnan yhteydessä palveluohjaaja käy läpi palveluasiakkaalle saatavilla olevat palvelut ja niiden vaihtoehtoiset toteuttamistavat. Tietojen perusteella asiakas päättää lähtökohtansa huomioiden valitseeko tulostodennaisella palvelusetelillä rahoitetut palvelut vai muulla tavalla rahoitetut palvelut. Nykyjärjestelmässä palveluohjauksen rooli päättyy tähän. (Haastattelu 2.)

Sekä perusterveydenhuollossa että tehostetussa palveluasumisessa on meneillään kehitysprojekteja, joissa palveluohjauksen roolia ollaan ainakin osiltaan muuttamassa. Hakunilan terveyskeskuksen kotiuttamisen yhteydessä perusterveydenhuollossa toteutetaan uudistus, jossa paljon terveydenhuollon palveluita käyttäviä asiakkaita ohjataan niin kutsutun asiakasvastavakoulutuksen saaneen sairaanhoitajan luo. Asiakasvastaavan tehtävänä on koordinoida paljon palveluita käyttävien asiakkaiden palvelutarpeita ja ohjata heidät tarvitsemiensa terveys-

palveluiden pariin. Asiakasvastaavat laativat asiakkailleen hoitosuunnitelmat ja valvovat heidän terveydentilansa kehitystä. Asiakasvastaava toimii Kaupungin tavoitteena on vähentää näin tarpeettomia terveyskeskuskäyntejä ja vähentää näin osaltaan terveyskeskusten kuormitusta. Ensimmäiset sairaanhoitajakoulutusta täydentävän asiakasvastaavakoulutuksen saaneet, jo ennen täydennyskoulutusta virkasuhteessa kaupunkiin olleet sairaanhoitajat, valmistuivat vuoden 2014 aikana ja työskentelevät Keski-Vantaan terveyskeskuksissa ja osa heistä myös siirtyy vuoden alusta uudelleen avattavaan Hakunilan terveyskeskukseen. Hakunilan terveyskeskuksen uudelleen avaamisen yhteydessä Vantaan sosiaali- ja terveystaloudella on myös pilottiprojekti, jossa kaksi palveluohjaajaa kartoittaa tarvittaessa asiakkaiden sosiaali- ja terveystaloudellisten tarpeet ja kokoavat tarvittavista sosiaali- ja terveystaloudellista asiakkailla räätälöityjä palvelupaketteja, jotka voivat sisältää sekä omaa palvelutuotantoa että ulkoa ostettuja palveluita, asiakkaiden tarpeisiin. (Haastattelu 1.)

Yhteisenä tavoitteena edellä käsitellyillä projekteilla on toteuttaa kaupungin strategisia päämääriä luoden asiakaslähtöisemmän lähestymistavan palvelujärjestämiseen ja vähentää monituottajamallille tyypillistä palvelukentän pirstaleisuutta asiakkaan näkökulmasta. Samalla kaupunki arvioi säästävänsä palveluresursseja, kun asiakkaat löytävät paremmin tarvitsemiaan palveluita kaupungin strategian mukaan yhden luukun periaatteella eikä asiakkaalla ole tarvetta kaupungin jatkuvasti monimutkaistuvan palvelurakenteen tuntemiseen. Uusien palveluohjausmallien toiminnassa halutulla tavalla asiakkaiden palvelukäyntien määrä siis vähenee heidän hyvinvointiansa vaarantamatta. (Haastattelu 1.) Uudelleen omana tuotantona avattavan Hakunilan terveysaseman toimintaympäristö nähdään ainutkertaisena mahdollisuutena uusiin pilottikokeiluihin. Terveyskeskuksen uusi aloitus ja kahden vuoden ulkoistusjaksosta saadut kokemukset aiotaan siis valjastaa kehittämisen tarpeisiin.

Iäkkäille ihmisille suunnattujen palveluiden yhteydessä annettava palveluohjaus on niin ikään murroksessa Vantaalla. Syitä ovat yhtäältä kaupungin strategian mukainen yleinen asiakaslähtöisyyden lisäämisen vaatimus ja monituottajamallin, joka tekevät palveluverkosta entistä vaikeammin hahmotettavan asiakkaan näkökulmasta. Myös hallittavuus tilaajaorganisaation näkökulmasta kärsii, koska yhteistyökumppaneiden määrä kasvaa eikä toimijat ole enää lähtökohtaisesti sidottu maantieteellisesti Vantaan kuntarajoihin eikä kaupunki ole enää entisenlaisessa avainasemassa mahdollistaessaan tuottajien sijoittumiseen alueelle kaavoituksen ja tonttipolitiikan keinoin. Etenkin juuri palveluseteli tuo yleistyessään mukanaan haasteita: mi-

ten hallita palvelutuottajien verkostoa, jonka toiminta-alue on parhaimmillaan koko Suomi ja tyypillinen asiakasmäärä palvelutuottajaa kohden on tyypillisesti hyvinkin pieni? Toinen palveluohjausta muuttava tekijä lähitulevaisuudessa ikäihmisten palveluissa, joihin tehostettu palveluasuminenkin kuuluu, on asteittain voimaan astuvan vanhuspalvelulain (980/2012) tuomat uudet velvoitteet palveluohjaukseen. 1.1.2015 alkaen vanhuspalvelulain 17 § mukaan ikäihmisten palveluissa asiakkaalle on osoitettava vastuuhenkilö, jos hän tarvitsee apua palveluiden toteuttamiseen tai yhteensovittamisen liittyvissä asioissa. Vantaan kaupunki on huomioinut vanhuspalvelulain tuomat muutokset osallistumalla sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamaan Ikäpalo –hankkeeseen yhdessä Lahden, Heinolan ja Hämeenlinnan kanssa. Hankkeen myötä Vantaalla on kartoitettu ikäihmisten omia käsityksiä tarpeistaan ja tehty pilottihankkeita vuoden 2014 aikana ja niitä on tarkoitus jatkaa edelleen, jos palaute on hyvää ja kokeilussa olevat palvelut katsotaan tarpeellisiksi myös jatkossa. (Haastattelu 4.)

Tiivistäen voidaan siis sanoa, että palveluohjaus on molemmissa tutkimuksen kohteena olevissa palveluissa muuttumassa kasvavassa määrin palveluiden sisääntulokanavasta kokonaisvaltaisempaan suuntaan vastatakseen lainsäädännön, muuttuvien palvelutarpeiden sekä monimutkaistuvan palvelurakenteen haasteisiin. Palveluohjaus ei liity enää vain tilanteeseen, jossa asiakkaan palvelutarpeet syystä tai toisesta muuttuvat, vaan toimivat myös yleisenä tiedonantokanavana tilaajaorganisaation ja palveluasiakkaan välillä läpi asiakassuhteen eri vaiheissa. Asiakkaalle palveluohjaus toimii jatkossa aiempien tehtävien ohella palvelusuhteen aikaisena turvaverkkona ja tiedonlähteenä, johon voi turvautua ongelmatilanteissa. Yhden luukun periaatteen mukaan palveluohjaus ohjaa tarvittaessa asiakkaita eteenpäin tilanteissa, joissa palveluohjauksen asiantuntemus ei riitä tilanteen ratkaisemiseksi.

5.5.2 Asiakaspalautejärjestelmät ulkoistetuissa palveluissa

Vantaan kaupungilla on melko yhteneväinen asiakaspalautejärjestelmä eikä se lähtökohtaisesti erottele kuntalaisia sen mukaan miten palvelu on tuotettu tai rahoitettu. Lähtökohtaisesti pääasiallinen asiakaspalautejärjestelmä, jossa kaupunkiorganisaatio on aloitteellinen, on kunnan yleinen asiakastyytyväisyyskysely. Kysely tehdään Vantaalla joka toinen vuosi ja sitä täydentävät toimialakohtaiset kyselyt, kuten Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen säännöllisesti teettämä kysely Suomen suurimmissa kaupungeissa perusterveydenhuollon piirissä teet-

tämä kysely. (Haastattelut 1, 2, 3 4, 5 ja 6.) Kuntalaisen ollessa aloitteellinen asiakaspalauteprosessissa pääasiallisena välineenä toimivat kunnan verkkosivuilla olevat palautejärjestelmät, johon asiakas voi jättää vapaamuotoisen palautteen. Vaihtoehtoisena palautteenantokanavana toimii suora yhteydenotto virkamiehiin, joko puhelimitse tai tapaamalla heitä kasvatusten. (Haastattelut 1 ja 4.)

Kunnan oman tuotannon ja ulkoistetun palvelutuotannon erot käyttäjäkokemusten keräämisessä näkyvät vahvimmin asiakasrajapinnassa tapahtuvana välittömän palautteen keräämisessä. Kunnan omassa tuotannossa tieto välittyy hierarkkisessa järjestelmässä, jossa työntekijät raportoivat esimiehilleen ja he välittävät tiedon aina toimialan johdolle asti, joka tarvittaessa ryhtyy asian vaatimiin toimiin.

Ulkoistetussa palvelussa tuottajaorganisaatio kerää kukin omalle organisaatiolleen käyttäjäpalautetta parhaaksi ja tarpeellisemmaksi katsomallaan tavalla. Käyttäjäpalautetta käytetään organisaatioissa oman toiminnan kehittämiseen ja sitä kerätään joka tapauksessa sopimuksen aiheuttamista velvoitteista riippumatta. Etenkin suuremmat organisaatiot keräävät ja kokoavat käyttäjäpalautetta toimintansa kehittämiseen myös konsernitasolla, jotta organisaatiot voivat kehittää toimintaansa ja hyödyntää kokemuspohjaista tietoaan esimerkiksi osallistuessaan kilpailutuksiin toisissa kaupungeissa (Haastattelut Paavolainen 5 ja 6). Kaupungin kanssa sovittu palvelusopimus määrittää minimitason, jonka mukaan tuottaja raportoi keräämänsä palautteen tilaajaorganisaatiolle.

Kaupungin strategian korostama kumppanuusajattelu näyttäytyy sekä tehostetun palveluasumisen tuottajien että virkamiehien puheissa. Kumppanuusajattelun keskeisenä tavoitteena on pitää kynnys ottaa yhteyttä puolin ja toisin mahdollisimman matalana ja tilaajaorganisaatio tarjoaa mielellään konsultointiapua tuottajille, jos tilanne jonkin osapuolen mielestä tätä vaatii. (Haastattelut 2, 3 ja 4.) Kumppanuusajattelun mukaan tuottajat raportoivat kaiken oleelliseksi ja tarpeelliseksi katsomansa kaupungille sopimusten toimituksessa vain minimitason määrittäjänä, ei todellisen toiminnan tason ohjurina. Ennalta arvaamattomien tilanteiden huomioiminen korostuu erityisesti uusissa, vielä yleistymättömissä toimintatavoissa joista on vielä vähän kokemuspohjaista käytännön kokemusta sekä tilaajaorganisaatiossa että tuottajilla. Palvelusetelirahoitteiset palvelut ovat tyypillinen esimerkki uudesta rahoitusmallista, jossa on kansallisestikin vielä verrattain vähän kokemuksia. (esim. Nemlander & Sjöholm 2012.)

5.5.3 Välittäjätoiminnot kunnan ja tuottajan välisessä vuorovaikutuksessa

Kunnan ja tuottajan välinen vuorovaikutuksen minimitason määrää palvelusopimus tai se määritellään palvelusetelin hyväksymiskriteereissä. Tilaajaorganisaation näkökulmasta on yksityisen palvelun tuottajan kanssa käyty vuorovaikutus voidaan jakaa kahteen eri ryhmään Vantaan monituottajamallissa. Kaupungin on ensinnäkin varmistuttava, että ostopalvelut vastaavat vähintään lainsäädännön minimivaatimuksia ja että ne vastaavat laadullisesti vähintään kunnan in-house -tuotantoa. Toinen tuottajan ja tilaajaorganisaation tehtävä on toteuttaa monituottajamallin strategisia päämääriä, joita kunnan strategia on sille antanut. Ulkoisten tuottajien hyödyntäminen toimii Vantaalla myös oman tuotannon vertailukohtana ja kirittäjänä sekä uusien toimintatapojen lähteenä. Samalla ulkoistettu palveluyksikön on tarkoitus osallistua palveluiden kehittämisprosessiin siinä missä kaupungin organisaatioon kuuluvat yksikötkin. Asiakasrajapinnassa toimiessaan tuottajilla on suurin yhteys palvelun käytännön toteutukseen ja siinä mahdollisesti esiintyviin kehitystarpeisiin. Tilaajaorganisaation haasteena on huolehtia järjestelyt niin, että kunnan organisaatioon kuulumattomilla yksiköillä on samat lähtökohdat kehittämiseen kuin samaan hierarkkiseen organisaatioon tilaajaorganisaation kanssa kuuluvien tuottajayksiköt saavat.

Tilaajaorganisaation roolin näkökulmasta toimialan johdon rooli vaihtuu siirryttäessä omasta tuotannosta kuntaorganisaation ulkopuolisiin toimijoihin. Siinä missä Vantaan omassa tuotannossa toimialan johto toimii kunnan omissa palveluissa operatiivisena johtona, rooli ulkoisten palveluiden yhteydessä on valvoa, että tuottaja noudattaa sopimuksia ja muita ohjeistuksia. Käytännössä valvontaa toteutetaan säännöllisillä valvontakäynneillä yksiköissä, pitämällä toimialan kanssa säännöllisiä valvontakokouksia, jossa käydään läpi sopimuksen määrittämiä laatuksia (perusterveydenhuolto). Tehostetussa palveluasumisessa valvontaa suoritetaan myös keräämällä vuosittain asiakkaiden vanhuspalveluissa yleisesti hyödynnettävän RAI-indeksin tulokset, jotka kertovat asiakkaiden hoitoasteen suuruuden ja sen kehityksen suhteessa aiempiin mittauksiin. (Haastattelut 1, 2 ja 4.) Tehostetussa palveluasumisessa verrattain runsas ulkoistettujen palvelutuottajien määrä suhteessa valvontaan osallistuvaan henkilökuntaan korostaa muutenkin keskeisessä osassa palveluverkon hallinnassa olevaa kumppanuusajattelua. Valvonnassa on siis keskeisessä osassa keskinäinen luottamus tilaajan ja tuottajan välillä sekä heidän välillään pitkään jatkunut yhteistyö. (Haastattelu 4.)

Tuottajan ja tilaajan vuorovaikutukseen perustuvan välittäjätoiminnon, jonka tehtävä on toimia kehittämistyökaluna, sisältö ja toimintatavat ovat pitkälti toimialojen oman harkintavallan alla. Erityisesti juuri yksityisten toimijoiden rooli palveluiden kehittämisprosessissa vaihtelee jo pienessäkin otoksessa. Tässä tutkielmassa yhtenä esimerkkinä perusterveydenhuollossa, jossa Attendo Oy:n operoima Hakunilan terveyskeskuksen ensisijainen tehtävä oli ratkaista kaupungin rekrytointiongelmasta johtuva liian suuri lääkärihenkilöstön vaihtuvuus sekä kaupungin vaikeudet löytää pysyviä virkalääkäreitä terveysasemalle. Toissijainen tehtävä ulkoistetulla yksiköllä oli toimia yhtenä yksikkönä muiden rinnalla toteuttaen sille annettua palvelutehtävää muiden yksiköiden rinnalla. Varsinaiseen palvelun kehittämisprosessiin ulkoistettu yksikkö osallistui pääosin tarjoamalla informaatiota kehittämisen tarpeisiin, kuten koottua asiakaspalautetta ja palveluiden kustannusvertailtavuutta helpottavaa dataa. Kovin aktiivista roolia ulkoistetulla terveyskeskuksella ei palveluiden kehittämisessä ole annettu, vaan uusia toimintamalleja ja aiempien mallien kehittämisprojekteja kehitettiin pääosin kaupungin oman tuotannon piirissä (Haastattelu 1.) Hakunilan terveyskeskuksen johdolla olisi esimerkiksi ollut haluja kokeilla laajennettuja aukioloaikoja Hakunilassa, mutta se ei ollut kaupungin näkökulmasta mahdollista. Hakunilan terveyskeskuksesta vastaavalla ylilääkärillä ei ollut myöskään pääsyä kokouksiin, jossa alueen muiden terveyskeskusten johto kokoontui käsittelemässä muun muassa terveysasemien kehittämistä. (Haastattelu 5.) Palveluiden kehittämistyö Keski-Vantaalla toteutettiin niin, että oman tuotannon piirissä olevien terveyskeskusten kanssa tehdyn kehittämisprojektin valmistuttua niiden tuomat muutokset palvelukäytäntöihin tuotiin ulkoistetun palvelutuottajan tietoon ilmoitusluonteisesti. Muutoksen tuominen palvelumalliin edellytti myös, että sen oli Attendon kanssa tehdyn ostopalvelusopimuksen mukainen. Jos uudistetun toimintamallin ei katsota olevan voimassa olevan sopimuksen mukainen, muutos edellyttää sopimusneuvotteluja sopimuksen muuttamiseksi. (Haastattelu 1.)

Sopimuksen läsnäolo Vantaan kaupungin ja yksityisen toimijan yhteistoiminnan määrittäjänä vaikeutti toimialajohdon näkökulmasta muun muassa palvelun kehittämistä tekemällä prosessista kankean esimerkiksi juuri kehittämisen kannalta. Sopimuksen muuttaminen olisi edellyttänyt uusien sopimusneuvotteluiden järjestämisen tuottajatahon ja kaupungin välille. Uuden tai muutetun sopimuksen solmiminen sisältää kaupungin näkökulmasta riskin, että uusittu sopimus uusine velvoitteineen on edeltäjäänsä kalliimpi. (Haastattelu 1.)

Tehostetussa palveluasumisessa Vantaalla on jo verrattain pitkät perinteet yhteistyöstä yksityisten hoivakotien kanssa ja myös kokemuksia yhteistyöstä kehittämisen parissa on kertynyt. Kuten edellä mainittiin, tehostetussa palveluasumisessa julkisen yhteistoimintaa ohjaa kumppanuuden painottaminen. Kumppanuusajattelu painottaa molemmin puolista luottamusta kaikessa kanssakäymisessä. Pääasiallisesti tilaajaorganisaatio on kehittämisprojekteissa aktiivinen osapuoli, joka järjestää kaupunkiorganisaation ulkopuolisille palvelutuottajille vuosittain seminaareja vaihtuvin teemoin. Seminaareissa tuottajilla on mahdollisuus tuoda esille näkemyksiään tilaajalle ja toisille tuottajille. Kaupungin ja yksityisen toimijan ovat omaksuneet toistensa toimintatapoja myös ristiinauditoinneilla, joissa molempien organisaatioiden edustajat käyvät toistensa toimipisteissä auditoimassa ja arvioineet itselleen uusien toimintatapojen käyttökelpoisuutta edustamansa organisaation näkökulmasta. Käytäntö on myös tuottajapuolella katsottu hyväksi ja sen laajentamista toivottiin myös tuottajien taholta, jotka eivät vielä olleet prosessiin osallistuneet. Puitesopimusten ja palvelusetelituottajakriteerien olemassa oloa ei katsottu perusterveydenhuollon tavoin rajoittavan kehitystyötä, vaan kehittämistä pyritään toteuttamaan aktiivisesti sen palvellessa kaikkia mallin osapuolia asiakkaan edun ollessa sekä tuottajan että tilaajan prioriteettina. (Haastattelut 2, 3, 4, ja 6.)

5.5.4 Asiakkaat osana palveluiden kehittämistä

Asiakkaiden osallistaminen palvelutuotannon kehittämiseen on keskeisessä osassa Vantaan kaupungin palveluiden strategisissa lähtökohdissa. Käytännössä kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua itseään koskevien palveluiden kehittämiseen esimerkiksi erilaisten edustuksellisten elimien kautta, jotka toimivat asiantuntijaroolissa antaen lausuntoja asiakasryhmää koskeviin kehityshankkeisiin. Tyypillinen esimerkki on vuodesta 2006 Vantaalla toiminut vanhusneuvosto. Vanhusneuvosto on vanhusjärjestöjen ja kaupungin yhteistyöelin, jonka asema vahvistettiin myös vanhuspalvelulain 11 §:ssä, jossa sille annettiin valvonta- ja suunnittelutehtäviä vanhuspalveluihin liittyen. Vanhusneuvoston rooli painottuu nimenomaan asiantuntijuuteen, ja laki takaa sille oikeuden osallistua vanhuspalvelulain 5 § mukaisen Suunnitelman ikääntyneen väestön tukemiseksi -asiakirjan luomiseen, joka lain mukaan on otettava huomioon ikäihmisten palveluiden suunnittelussa. Kaupungin virkamiesjohto ja yksityisiä palvelutuottajia edustavat tahot toimivat neuvostossa asiantuntijajäseninä. (Haastattelu 4.)

Vanhusneuvoston tehtäviin kuuluu (Vantaan vanhusneuvoston toimintasääntö 2013.):

1. osallistuminen ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen arviointiin yhteistyössä muiden toimielinten kanssa
2. osallistuminen ikääntyneiden terveyttä ja hyvinvointia sekä itsenäistä suoriutumista edistävien palvelujen suunnitteluun sekä seurata ja arvioida näiden palvelujen toteutumista
3. ikääntyneen väestön mahdollisuuksien edistäminen osallistua elinoloihinsa vaikuttavien palvelujen suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan
4. kantaa ottaminen ja lausuntojen antaminen asioista, joilla on vaikutusta iäkkään väestön elinoloihin ja iäkkäiden henkilöiden palveluihin
5. oman toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen laatiminen

Vakiintuneiden elimien, joita löytyy vanhuspalveluiden lisäksi Vantaalla esimerkiksi vammaispalveluiden piiristä, ohella asiakkaiden tai potentiaalisten asiakkaiden tarpeita ja mielipiteitä kartoitetaan ajoittain myös projektiluonteisesti. Hakunilan terveyskeskuksen uudelleen avaamisen yhteydessä kartoitetaan paikallisten potentiaalisten asiakkaiden odotuksia ja tarpeita terveyskeskuksesta saataviin palveluihin liittyen. Tällä kertaa kartoitettavat kohderyhmät ovat lapsiperheet ja ikäihmiset. Yhteistyökumppanina toimii Metropolia-ammattikorkeakoulu, jonka osaamista hyödynnetään muutenkin melko laajasti perusterveydenhuollon kehitys- ja pilottihankkeissa. (Haastattelu 1.)

5.6 Ulkoistaminen eri osapuolien näkökulmasta Vantaan monituottajamallissa.

Tilaaja

Ulkoistettujen palveluiden käyttäminen palvelutuotannossa oman tuotannon rinnalla on siis monituottajamalliin olennaisena osana kuuluva kaupungin strategian toteuttamisen väline, jolla palveluverkosta ollaan tekemässä aiempaa asiakaslähtöisempää ja yksilöllisempää vastaamaan 2010-luvun yhteiskunnan tarpeita. Toiseksi ulkoistettujen palveluiden on nähty mahdollisuutena ratkaista ongelmia, joita kunta ei syystä tai toisesta ole kyennyt itse ratkaisemaan, josta Hakunilan terveyskeskuksen rekrytointiongelma on tyypillinen esimerkki. (Haas-

tattelu 1.) Kolmanneksi ulkoistetut palvelut ovat toimialalle puhdas säästötyökalu, jolla vähennetään kaupungin tarvetta sitoutua esimerkiksi uusiin investointeihin erityisesti palveluissa, joissa palveluntarve ja kysyntä ovat kasvussa. Vallitsevassa tilanteessa, jossa kaupunkiorganisaation suurimpia haasteita on sovittaa tiukkeneva taloudellinen tilanne kasvavaan palvelutarpeeseen, yksityisten tuottajien hyödyntäminen on toimialan näkökulmasta houkuttelevaa, kun vaihtoehtona on uusien pääomaa sitovien investointien tekeminen kaupungin omassa palvelutuotannossa. (Haastattelu 4; Vantaa 2014b.)

Viimeisempinä lisäyksenä tullut palveluiden rahoituspalettiin palvelusetelimalli on kasvattanut tehostetun palveluasumisen mahdollisuuksia hyödyntää yksityistä sektoria palvelutuotannossaan. Aiemmin uusien yksityisten hoivakotien sijoittuminen ja sitä kautta niiden tarjoaman lisäkapasiteetin hyödyntäminen on edellyttänyt, että Vantaan kaupunki on kyennyt osoittamaan yksityiselle toimijalle tontin toiminnan harjoittamiseen. Uusien toimijoiden sijoittuminen näin ollut sidottuna Vantaan kuntarajoihin, joiden sisällä kaupungilla on kaavoitusvaltaa, mikä on osaltaan hankaloittanut sopimustoimintaan perustuvan volyymin kasvattamista. Palveluseteli on myös kunnalle taloudellisesti kannattava jo nykyiselläkin käyttötasolla, jolla vain alle 3 % tehostetun palveluasumisen asiakkaista käyttää palveluseteliä. Toisaalta alhaisella käyttöasteella palvelusetelin huonot puolet tilaajaorganisaation näkökulmasta, kuten pirstaloitunut ja hajallaan oleva tuottajaverkosto, eivät juurikaan ole näyttäytyneet ja palvelusetelimallin tuomat lisätyöt voidaan suorittaa hallintohenkilökunnan muiden töiden ohessa. (Haastattelut 2 ja 4.)

Negatiivisena puolena Vantaan kaupungin näkökulmasta verrattuna puitesopimuksella ostettuihin palveluihin on tuottajien hajanaisestä sijoittumisesta johtuva pirstaleisuus. Palvelusetelille on ominaista, että Vantaan myöntämiä palveluseteliä käyttäviä asiakkaita on jokaista yksityistä palvelutuottajaa kohden verrattain vähän ja tuottajat voivat sijaita hyvinkin kaukana toisistaan. Keskeisin syy Vantaalla palvelusetelin käyttöön päätymiseen on tällä hetkellä mahdollisuus valita itselle mieluinen hoitopaikka. Yleisin ja hallitsevin valintakriteeri hoitopaikalle tällä hetkellä on pääsy mahdollisimman lähelle omaisten asuinpaikkaa. Kaupungin haasteena on soveltaa kumppanuusajatteluun pohjautuneita toimintatapojaan uudessa toimintaympäristössä. Uudessa toimintaympäristössä palveluntuottajat eivät enää olekaan välttämättä vuosikausia kaupungin kanssa yhteistyötä tehneitä toimijoita, joihin vuosien mittaan on kehittynyt molemminpuolinen luottamussuhde. Toimijat voivat tulla hyvin erilaisista lähtö-

kohdista ja toimintakulttuureista. Palvelutuottajien toimipisteet saattavat myös sijaita fyysisesti satojen kilometrien päässä Vantaalta, jolloin esimerkiksi nykymuotoisten valvontakäyntien järjestäminen ja muu toimipaikoissa suoritettava toiminta voivat olla vaikeaa, jopa mahdotonta, järjestää tehokkaasti. Myös hallinnollinen työ, kuten toimijoiden hyväksymiseen liittyvät toimenpiteet, ovat omiaan kasvamaan palvelusetelien yleistyessä. Palvelusetelien tuomien uusia haasteita ennakoiden tilaajaorganisaatio on ollut kiinnostunut olemaan osallisena kansallisella tasolla toteuttavissa projekteissa, jossa sähköisiä työkaluja valjastetaan palvelusetelijärjestelmien käyttöön. Tyypillinen tavoite projekteilla on edesauttaa palvelusetelien käyttöä Suomessa, pyrkien ratkaisemaan edellä luetellun kaltaisia haasteita palvelusetelimalin toteutuksessa. Virkamiesten kannatuksesta ja ilmeisestä tarpeellisuudesta huolimatta Vantaa ei jatkanut loppuun asti esimerkiksi yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöllä toteutetussa Palveluportaali-hankkeesta ennen varsinaisen toteuttamisvaiheen aloittamista. Haastateltujen virkamiesten mielestä vastaavien projektien käyttökelpoisuutta mahdollista osallistumista tulisi jatkossakin harkita. Kansallista, kuntarajat ylittävää yhteistyötä, olisi ensiarvoisen tärkeää hyödyntää laajenevassa palvelusetelijärjestelmässä, jossa kokemuksia ja käytäntöjä muista kunnista sekä yhteistyötä yli kuntarajojen. (Haastattelut 2 ja 4.)

Yksityiset tuottajat

Haastateltujen yksityisten palvelutuottajien näkökulmasta palvelusetelit ovat jo nykyisellä järjestelmälläkin paras vaihtoehto. Palvelusetelimalli sisältää tuottajan näkökulmasta monia hyviä elementtejä, vaikka kehitettävääkin löytyy. (Haastattelut 3 ja 6.)

Palvelusetelin hyviä puolia tuottajan näkökulmasta suhteessa puitesopimukseen perustuviin kaupungin ostopalveluihin ovat:

1) *Ostopalveluiden syklisen luonteen puuttuminen.* Vantaan hyödyntämä palvelusetelituottajan hyväksymismenettely poistaa palvelun syklisen luonteen, jossa tilaajaorganisaation on kilpailutettava palvelu aika ajoin. Normaalin ostopalvelun edellyttämä hankintalain mukainen kilpailutusprosessi on erityisen raskas pienelle toimijalle, jolla ei ole mahdollista palkata suurempien kansallisella tasolla toimivien tavoin erillistä työntekijää organisoimaan kilpailutuksia. Esimerkiksi haastatellulla verrattain pienellä toimijalla hoivakodin operatiivinen johto kuormittuu kilpailutuksen tuomista lisätöistä. Lisäksi kilpailutusprosessi tuo tullessaan aina-

kin teoreettisen riskin toiminnan jatkuvuudelle, jos toimija syystä tai toisesta epäonnistuu kilpailutuksessa esimerkiksi ylihinnoitteleamalla myymänsä palvelun. Palvelusetelimallissa sopimus sovitaan asiakaskohtaisesti, mikä hajauttaa riskiä toimijan näkökulmasta ja mahdollistaa esimerkiksi hoivakodin vahvemman sitoutumisen henkilökuntaan. (Haastattelu 3.)

2) *Mahdollisuus kilpailla asiakkaista kaupungin yksiköiden kanssa.* Palvelusetelimallille tyyppisesti palvelun sisältö ei ole yhtä tiukasti määritelty verrattuna kaupungin omaan tuotantoon. Kaupunki määrittelee hyväksymiskriteereissään palvelun laadullisen minimitason ja minkä osan tulosidonnainen palveluseteli kattaa ja mistä eteenpäin asiakas maksaa itse mahdolliset minimitason ylittävät palvelut. Asiakkaalla on täten ainakin teoriassa mahdollisuus vaikuttaa palvelutuottajan sijainnin lisäksi myös palvelun sisältöön. Todellisuudessa tällä hetkellä sijainnin merkitys asiakkaalle on suurin ja liki ainoa syy valita palveluseteli muiden rahoitusmallien sijaan. Tehostetussa palveluasumisessa sekä puitesopimuksella että palvelusetelillä rahoitettavien palveluiden palvelukuvaus muistuttaa hyvin paljon toisiaan ja erot kaupungin osaltaan maksaman perustuotteen sisällössä ovat lähinnä marginaalisia. Tehostetun palveluasumisen asiakkaat eivät myöskään ole juurikaan ostaneet ylimääräisiä palveluita tuottajalta, vaan he ovat tyytyneet palvelusetelin ja asiakkaan omavastuusuuden kattamaan palvelukokonaisuuteen. Esimerkiksi tehostetun palveluasumisen palveluita käyttävän pariskunnan erityistarpeet, kuten tarve suuremmalle huoneelle, on pystytty nykyjärjestelmän puitteissa huomioimaan palveluiden sisällä ilman, että eri rahoitusmallit toisivat rajoitteita toimintaan. Haastatellut palvelutuottajat näkivät kuitenkin palvelusetelimallin hyödyntämisen yhtenä vaihtoehtona, kun esimerkiksi kahden samaan perheeseen kuuluvan asiakkaan saamia palveluita on tarve yhdistää yhdeksi räätälöidyksi palvelukokonaisuudeksi. (Haastattelut 2, 3, 4 ja 5.)

Haastatelluilla yksityisillä tuottajilla olisi halua kilpailla kunnallisen palvelutuotannon kanssa palvelun laadun ja sijainnin ohella tarjoamalla erisältöisiä vaihtoehtoja asiakkaille. Esimerkkeinä voisivat olla asiakkaiden hoitoaikaa edeltävästä elämästä olevien elementtien, kuten vaikka lemmikkien ja harrastusten, tuominen osaksi palveluympäristöä. Näin palvelukotien laitosmaista olemusta olisi mahdollista muuttaa kohti kodinomaisempaa ympäristöä ja huomioida asiakkaiden tarpeita entistä yksilöllisemmin. Palvelutarjonnan monipuolistuminen on tuottajien tulkinnan mukaan sekä heidän että asiakkaan etu ja lisäksi Vantaan strategian mukainen kehityssuunta palveluille. (Haastattelu 6.)

Myös puhtaasti ostopalvelusopimuksen nojaavan Attendon operoimalla Hakunilan terveys-
asemalla olisi ollut haluja haastaa kunnallinen palvelutuotanto palvelun laadulla ja sisällöllä
tarjoamalla esimerkiksi laajempia aukioloaikoja. Kilpailu kaupungin operoimien terveyskes-
kusten kanssa olisi tapahtunut pääasiassa asiakaspalautteen tasolla. Mahdollisimman hyvä
asiakaspalaute olisi ollut yritykselle etu kilpailutuksen mahdollisesta jatkosta päätettäessä ja
yrityksen käyttäessä Hakunilan toimintaa referenssinä osallistuessa muihin kilpailutuksiin
tulevaisuudessa. (Haastattelu 5.)

Asiakas

Roolin muuttuminen uuteen rahoitusmalliin siirtymisen myötä näkyy Vantaalla palveluseteli-
asiakkaalle ja tämän omaisille perinteisten ostopalveluiden muistuttaessa asiakkaan näkö-
kulmasta pitkälti kunnan in-house -tuotantoa. Tehostetun palveluasumisen palveluseteli-
asiakkaat valitsevat itse palvelutuottajan, jonka kanssa haluavat solmia palvelusopimuksen.
Tavallisesti asiakkaat tutustuvat palvelukohteeseen etukäteen, jopa ilman tietoa lopullisesta
pääsystä haluttuun hoivakotiin, joka voi tavallisesti ottaa uusia asiakkaita vasta paikkojen
vapautuessa toisilta asiakkailta. Tutustuessaan itsenäisesti asiakkaalla ja hänen omaisillaan on
oltava tieto elementeistä, joita heidän kannattaa painottaa löytääkseen hoitopaikan, joka täyt-
tää yhtäältä Vantaan kaupungin asettamat minimivaatimukset ja toisaalta vastaa asiakkaan
odotuksia mieleisestä hoitopaikasta. Kaupunki pyrkii konsultoimaan asiakasta ja tämän omai-
sia aiheesta ja esimerkiksi suosittelemaan mahdollisesti asiakkaan kriteerit täyttävää sopivaa
palvelutuottajaa. Tietoa esimerkiksi palvelukuvauksista, joissa palveluiden yksilöity sisältö
käy ilmi, on saatavilla myös kaupungin verkkosivuilta ja virkamiehiltä henkilökohtaisesti
tiedustelemalla. (Haastattelut 2 ja 3.)

Tehostetun palveluasumisen palvelusetelimallissa asiakkaan omaisella tai siihen verrattavalla
edunvalvojalla on keskeinen merkitys palvelun kannalta. Omaisten merkitys korostuu erityi-
sesti palveluohjauksen yhteydessä. Vantaan kaupunki ei ohjaa palvelusetelirahoitteisten pal-
veluiden piiriin tarveharkinnan läpäissyttä asiakasta, jolla ei ole riittävän aktiivista tukihenki-
lää läsnä prosessissa hoitopaikkaa ja palvelun rahoitusmallia valittaessa. Syynä tällaiseen lin-
jaukseen on palvelun luonne: Tehostetun palveluasumisen tarveharkinnan läpäisseellä on tyy-
pillisesti kognitiivisia rajoitteita, kuten jokin muistisairaus, eikä hän siksi pysty asumaan ko-
tonaan tai tule toimeen vähemmän kokonaisvaltaisen hoidon kuin tehostettu palveluasuminen,

tuella. Voidakseen varmistua suomalaiselle palvelusetelille tyypillisestä asiakkaan absoluuttisesta vapaaehtoisuuden toteutumisesta, kaupunki edellyttää tukihenkilön läsnäoloa, vaikka muut yleiset edellytykset palveluseteliasiakkuudelle täyttyisivätkin. Tukihenkilöt täten vastaavat pitkälti asiakkaan osuudesta esimerkiksi laadunvalvonnasta, mahdollisesta reklamoinnista ja palvelusetelistä kieltäytymisestä. Heillä on myös keskeinen rooli mahdollisten asiakkaan varoista kustannettavien lisäpalveluiden hankinnassa ja valinnassa. (Haastattelu 2.)

Palvelusetelin merkittävin ero suhteessa muihin julkisella rahoituksella tuotettuihin palveluihin on asiakkaan näkökulmasta niin sanottu exit-toiminto (Kuvio 3) eli asiakkaalla on mahdollisuus vaikuttaa palvelun sisältöön irtisanoa sopimuksensa ja etsiä uusi sopimuskumppani tai vaihtoehtoisesti hakeutua kaupungin vaihtoehtoisella tavalla rahoitettujen palveluiden piiriin. Toistaiseksi varsin lyhyellä historialla palvelusetelien parissa tehostetussa palveluasumisessa Vantaalla ei ole tullut vastaan tilanteita, joissa asiakas olisi ollut niin tyytymätön palvelutuottajalta saamaansa palveluun, että olisi siksi ajautunut vaihtamaan palvelutuottajaa. Käytännössä asiakkaan ja tuottajan välisen ristiriitatilanteen realisoituessa, kaupunki pyrki toimimaan välittäjänä tilanteen sopimisessa. Kaupungin intressinä on, että äärimmäisiin tilanteisiin, eli konfliktin ajautumiselta kuluttajaviranomaisten tai jopa markkinaoikeuden käsiteltäväksi, välttyttäisiin. Varsinaista valmista mekanismeja tai toimintamallia tällaisille tilanteille ei ole olemassa. Palvelusetelin käytön lisääntyminen voi muuttaa tilannetta. Tehostetun palveluasumisen palvelusetelin alkuaikoina Vantaalla tosin sattui tilanteita, joissa palvelusetelirahoitteen tehostetun palveluasumisen asiakas on joutunut siirtymään kaupungin omaan yksikköön. Siirtyminen johtui siitä, ettei asiakkaalla ollut enää varaa palvelusetelin omavastuuosuuteen palvelutuottajan nostettua palveluasunnon vuokraa. Sitten tilanne on korjaantunut ja tulosidonnaisen palvelusetelin kriteereitä on muutettu niin, ettei vastaavat tapaukset ole todennäköisiä. Palvelusetelin laajetessa kaupungin strategian mukaisesti myös konfliktitilanteiden todennäköisyys kasvaa. Haastatellut virkamiehet näkivät esimerkiksi kansallistason palveluseteliyhteistyön kautta tapahtuvan kokemusten vaihdon yhtenä keinona varautua kaupungin uusiin haasteisiin. Palvelusetelin yhtenä haasteena suhteessa muihin rahoitusmalleihin verrattuna on sen lähtökohtainen marginaalisuus palvelutuotannossa: Suomen nykyolinsääntö ei mahdollista vain palvelusetelillä rahoitettua palvelua, vaan palvelusetelirahoitteinen yksityinen palvelutuotanto toimii lähtökohtaisesti kunnan oman tuotannon tai hankintalain (mukaisen ostopalvelun rinnalla täydentävänä elementtinä. Verrattain pienestä volyymistä joh-

tuen myös kokemuspohjaista tietoa tulee tilaajaorganisaatiolle vähän suhteessa muihin palveluiden järjestämistapoihin. (Haastattelut 2 ja 4.)

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELU

6.1 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen alussa asetettiin tavoitteeksi tutkia sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkoistettuja palveluita, niiden toteuttamista ja onnistumista erityisesti osapuolten tiedonkulun näkökulmasta. Tutkimuksen alussa tutkimuskysymyksiksi asetettiin seuraavat:

1. *Mitkä ovat Vantaan kaupungin tavoitteet koskien ulkoistettuja sosiaali- ja terveyspalveluita?*
2. *Miten Vantaan kaupungin käyttämät asiakaspalautejärjestelmät sekä kuntaorganisaation ja tilaajaorganisaation väliset vuorovaikutusmekanismat soveltuvat käytäntöön ulkoistettujen sosiaali- ja terveyspalveluiden onnistumisen näkökulmasta?*
3. *Miten ulkoistettuja palveluita tuottavat toimijat ja palveluasiakkaat ovat otettu huomioon palveluiden kehittämisessä?*

Johdanto osuudessa käytiin läpi suomalaisten hyvinvointipalvelujen muutokset 80-luvulta 2010-luvulle osana eurooppalaista viitekehystä. Samalla käytiin läpi suomalaisen yhteiskunnan arvojen muutoksia pohjoismaisen hyvinvointivaltion ihanteena universalismista kohti uusliberalismin painottamia individualistisia arvoja. Aiheen taustoituksessa sivuttiin myös muita yhteiskunnallisia muutoksia, jotka ovat omiaan vahvistamaan hyvinvointipalveluiden markkinaistamiskehitystä Suomessa ja muissa länsimaissa. Yksi merkittävimmistä esimerkeistä on väestön yleisen ikääntymisen ja pitkäikäistymisen tuomat haasteet palveluverkolle. Huonontuva huoltosuhde tuo jo valmiiksi jatkuvasta niukkuudesta kärsivälle kuntataloudelle haasteita ja lisäksi aiempaa varakkaampien sukupolvien odotukset ja vaatimukset saamistaan palveluista ovat kasvaneet. Samalla nämä ovat osaltaan seikkoja, joihin markkinasuuntautuneilla tuotantoratkaisuilla, kuten tässä tutkielmassa esimerkkinä toimivan Vantaan kaupungin monituottajamallilla, pyritään osiltaan vastaamaan.

Yhteiskunnan palveluverkot ovat olleet 2000-luvulla jatkuvassa murroksessa joka jatkuu edelleen. Vanhuspalveluissa muutoksia toimintaympäristöön tuo myös esimerkiksi vuonna 2012 voimaan astunut vanhuspalvelulaki, joka asettaa uusia vaatimuksia kuntaorganisaatiolle monessa suhteessa, muun muassa kunnan järjestämälle palveluohjaukselle. Laajemmalla perspektiivillä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen on Suomessa suurien muutosten edessä. Niin kutsuttu kansallinen sote-uudistus muuttaa sosiaali- ja terveyspalveluiden toimintaympäristöä monella tasolla ja siksi Vantaan monituottajamalli on jätetty odottamaan sen viimeistä, lainvoimaista, versiota ennen kuin sen lopullinen muoto ja mallinnus tuodaan kaupunginvaltuuston käsittelyyn.

Ulkoistettujen palveluiden hyödyntämisellä ei ole yksiselitteistä universaalia mallia, vaan toimintaa ohjaava kansallinen lainsäädäntö sekä paikalliset olosuhteet sanelevat paljon ulkoistettujen palveluiden soveltamistapaa. Teoriaosuudessa todettiin, ettei näennäismarkkinoiden tehokkuudessa tai koko käsitteessä ylipääntään ole tiedeyhteisössäkään täysin yhteneväistä tulkintaa. Tehokkuuden määritelmä riippuu pitkälti asetetuista tavoitteista ja sitä jokainen organisaatio arvioi omista lähtökohdistaan ja omien strategisten päämäärien toteutumisen valossa. Vantaalla strategian pohjan määrittää valtuustokausittain laadittava Vantaan kaupungin strategia, joka määrittää kaupungin arvot, visiot ja strategiset päämäärät. Lisäksi monituottajamallille on asetettu konkreettisempia tavoitteita esimerkiksi palveluiden tuotantostrategiassa. Tässä tutkimuksessa haastateltiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuuluvien esimerkiksi kipu- ja mielenterveyspalveluiden virkamiesjohtoa sekä yksityisiä tuottajia edustavia johtotehtävissä olevia henkilöitä. Tutkimus kartoitti palvelun järjestämisen eri osapuolien välisen vuorovaikutuksen mekanismeja ja käytäntöjä sekä haastateltavien käsityksiä ulkoistettujen palveluiden onnistumisen elementeistä kukin omasta näkökulmastaan. Haastateltavilla oli myös mahdollisuus kertoa näkemyksensä esimerkiksi haasteista, joita muuttuva toimintaympäristö ja laajeneva kaupunkiorganisaation ulkopuolisten toimijoiden hyödyntäminen heidän näkökulmastaan aiheuttaa. Referenssinä toimivat strategia-asiakirjoissa mainitut kaupungin asettamat tavoitteet ulkoistetuille palveluille ja monituottajamallille kokonaisuutena ylipäänsä.

Tehostetussa palveluasumisessa oli esimerkeistä pitkäaikaisin kokemus ulkoistettujen palveluiden hyödyntämisestä palvelutuotannossa. Monet paikalliset tuottajat ovat toimineet yhteistyössä kaupungin kanssa 1990-luvulta lähtien ja kaupunki tuntee näiden toimijoiden toimintatavat ja toisinpäin. Sekä tuottajien että tilaajaorganisaation edustajien puheissa toistui niin

sanotun kumppanuusajattelun korostaminen, joka perustuu keskinäiseen luottamukseen jättäen sopimustekstit toisarvoiseksi, lähinnä itsestäänselvyyksiä listaavaksi asiakirjaksi. Tavoitteena on molemminpuolinen, vastavuoroisuuteen perustuva, joustavuus sekä matalaan yhteydenottokynnykseen perustuva keskinäinen vuorovaikutus. Kumppanuusajattelun kulmakiviä ovat pitkä yhteistyö ja paikallisuus. Etenkin pienemmät toimijat myyvät suurimman osan tuottamistaan palveluistaan Vantaan kaupungille, mikä tekee heidän toimintansa vahvasti riippuvaiseksi tilaajaorganisaatiosta. Käytännössä Vantaan tehostetun palveluasumisen palvelutuotanto on niin ikään riippuvainen yksityisistä toimijoista ja valtaosa palveluiden volyymin kasvattamisesta tapahtuu yksityisten toimijoiden kautta. Yhteistoiminnan kitkaton onnistuminen on täten molempien etujen mukaista.

Vuonna 2010 tehostetun palveluasumisen piirissä käyttöön otetun palvelusetelimallin yksi merkittävin ero suhteessa perinteisiin ostopalveluihin Vantaalla, on sen mahdollistama palveluiden ostaminen palvelutuottajilta kuntarajoista tai aiemmasta yhteisestä historiasta Vantaan kaupungin kanssa riippumatta. Kaupungin haasteena on soveltaa pitkälti kumppanuusajatteluun ja luottamukseen perustuvia valvonta- ja yhteydenpitokäytäntöjään tilanteessa, jossa hyväksytty palveluseteliä vastaanottava toimija voi mahdollisesti sijaita satojen kilometrien päästä Vantaalta, eikä kaupungilla ole yhteistä historiaa palvelutuottajan kanssa. Palvelusetelirahoitukselle on myös Vantaan tapauksessa tyypillistä, että yhtä palvelutuottajaa kohden on verrattain vähän saman rahoittajan kustantamia asiakkaita. Yleistyessään kaupungin strategisten tavoitteiden mukaisesti palvelusetelien käyttö rahoituksessa kasvattaa ja hajauttaa palvelutuottajien verkostoa merkittävästi nykyisestä noin 50 toimijasta huomattavasti. Tehostetusta palveluasumisesta vastuussa olevat virkamiehet tukivat sähköisten maanlaajuisesti käytössä olevien työkalujen hyödyntämistä ja toivoivat, että Vantaa olisi myös jatkossa mukana projekteissa, jotka edistävät eri kuntien välistä yhteistyötä ja kokemusten vaihtoa palveluseteliin liittyen. Sähköisillä palveluilla katsotaan myös olevan hyötyä asiakkaalle sen toimiessa tiedonhankintakanavana mahdollisia potentiaalisia palvelutuottajia kartoittaessa ja vaikkapa vertaisarvioita palvelutuottajasta etsiessä.

Palveluseteli nähtiin haasteista huolimatta sekä kunnan että yksityisten palvelutuottajien keskuudessa mielekkäänä vaihtoehtona ja edistämisen arvoisena tapana järjestää palveluita. Vantaan näkökulmasta palvelusetelimalli toimii muiden ulkoistettujen palveluiden tavoin ensisijaisesti säästötyökaluna ja toissijaisesti kaupungin strategian toteuttamisen välineenä. Kau-

pungin näkökulmasta osa nykyisistä säästövaikutuksista perustuu siihen, ettei palvelusetelimallia varten ole jouduttu juurikaan tekemään erityisjärjestelyjä suhteessa muihin rahoitusmalleihin. Toistaiseksi varsin vähäinen käyttäjämäärän tarvitsema tuki ja muut palvelusetelien teettämät lisätyöt on pystytty hallitsemaan nykyisellä hallintohenkilökunnalla muiden töiden ohessa. Palvelusetelien yleistyessä kaupungin strategian mukaan järjestelmän sivuvaikutukset kasvavine tuottajamäärineen ja lisääntyvine neuvontatarpeineen kasvattaa osaltaan kaupungin kuluja vähentäen palvelusetelimallin mahdollistamaa säästöpotentiaalia. Erityisen suuri haaste hallinnolle on palvelusetelien hyödyntämisestä aiheutuvan pirstaloituvan palveluverkon hallinta. Tehostetun palveluasumisen palveluverkko ei palvelusetelin myötä enää sidottu maantieteellisesti Vantaan kaupungin rajoihin ja keskimääräinen asiakasmäärä yksityistä palvelutuottajaa kohden laskee palvelutuottajamäärien noustessa. Palvelusetelimalli edellyttää joka tapauksessa muutoksia kumppanuusajatteluun pohjautuviin toimintamalleihin, jotta tuottajan ja tilaajan mahdollinen pitkä fyysinen välimatka ja erilaiset, Vantaalle ennalta vieraat, toimintakulttuurit voidaan huomioida paremmin.

Palvelutuottajat näkevät palvelusetelimallissa lähestulkoon vain positiivia puolia omasta näkökulmastaan ja heidän toiveenaan olikin, että koko palvelutuotanto ottaisi enenemässä määrin vaikutteita siitä. Palvelusetelimallin hyväksymismenettelyn myötä pienenevät hallinnolliset työt ovat erityisesti pienen toimijan mieleen. Palveluntuottajat näkevät palvelusetelimallin mahdollisuutena omalle liiketoiminnalleen. Asiakkaiden mahdollisuus valita mieleisin palveluntarjoaja ja ostaa halutessaan ja taloudellisen tilanteensa salliessa lisäpalveluita omalla kustannuksellaan avaavat yksityiselle sektorille mahdollisuuden houkutella asiakkaikseen kuntalaisia, jotka eivät tyydy kaupungin tarjoamaan palvelukonseptiin. Tuottajien toivomuksena oli, että kaupungin määrittelemässä palvelusisällössä olisi enemmän joustoa. Erottautuminen palvelun sisällöllä toimipaikan sijainnin ohella ja mahdollistaisiin todellisen kilpailemisen kunnallista palvelutuotannon sekä toisia yksityisiä palvelutuottajia vastaan tarjoten nykyistä laajemman skaalan valinnan mahdollisuuksia asiakkaille. Palvelusetelimalli lisää myös vakautta ja toiminnan jatkuvuuden edellytyksiä palvelutuottajille hajauttamalla sopimuksia asiakaskohtaisiksi ja aiheutuvaa riskiä. aiemman yhden kaupungin kanssa solmitun määräämiskäisen sopimuksen sijaan.

Palveluiden kehittäminen ulkoistettujen palveluiden piirissä vaihtelee paljon. Pitkä yhteistyösuhte tehostetussa palveluasumisessa on tehnyt yksityisen sektorin läsnäolosta palvelu-

verkostossa arkipäivää. Täten yksityiset toimijat on otettu myös aktiivisesti mukaan palveluiden kehitysprosessiin, joka on muotoutunut kokemusten myötä. Kehitysprosessi tehostetun palveluasumisen piirissä on sekä jatkuvaa että syklistä. Syklinen kehittäminen toteutetaan vuosittaisin seminaarein, joilla myös mahdollistetaan eri tuottajien keskinäinen kehitysideoiden vaihto. Jatkuva kehitystoiminta koostuu useista eri elementeistä, jotka osin tulevat eteen sattumalta ja osin tietoisesti esimerkiksi projektein, joissa yksityisten toimijoiden ja kaupungin toimijoiden käyvät ristiinauditoimassa toisensa käytäntöjä. Kehityskäytännöt eivät tällä hetkellä eroa eri rahoitusmallien välillä tehostetun palveluasumisen piirissä. Pääasialliset syyt tähän ovat palvelusetelin tämän hetkinen marginaalinen käyttöaste sekä useiden palvelutuottajien toimiminen rinnakkain sekä kaupungin palvelusetelituottajana että puitesopimuskumppanina. Järjestelmien sopeuttamiselle palvelusetelien tarpeisiin ei vain toistaiseksi ole ollut tarvetta. Yleistyvä palvelusetelin käyttö palveluiden rahoituksessa ja sen mukanaan tuomat sivuvaikutukset luonnollisesti muuttavat tilannetta ja esimerkiksi nykyisten vuorovaikutusmekanismien käytettävyyttä tulevaisuudessa.

Hakunilan terveyskeskuksen ulkoistus tehtiin silmällä pitäen vain yhtä ongelmaa: hankkeella haluttiin ratkaista kaupungin akuutti lääkärihenkilökunnan rekrytointiongelma. Muut ulkoistetun palveluiden tehtävät olivat toissijaisia eikä haastateltu johto pitänyt voimassa ollutta ostopalvelusopimusta Attendon ja Vantaan kaupungin välillä riittävän joustavana, jotta ulkoistettu palvelu toimisi kehitystyökaluna, jonka monituottajamalli määrittelee yhdeksi ulkoistetun palvelun tehtäväksi. Palvelun kehittäminen on lähes täysin jätetty kaupunkiorganisaation varaan ja suuremmat kehittämisprojektit jätettiin pääosin Hakunilan kotiuttamisen jälkeiseen aikaan. Myöskään tuottajapuoli ei kokenut, että sillä olisi ollut mahdollisuus osallistua kehittämistoimeen ja sitä kautta vaikuttaa esimerkiksi sille annettuun asiakaspalautteeseen. Saadun asiakaspalautteen taso on keskeinen tapa ulkoistetuille yksiköille kilpailla laadulla toisten yksiköiden kanssa palvelun sisällön ollessa ulkoapäin säännelty.

Asiakkaan ja kaupungin välinen vuorovaikutus on murroksessa Vantaalla ja etenkin juuri esimerkkeinä käytettyjen palveluiden piirissä. Pelkkään yleisen kunnan säännölliseen asiakas-tyytyväisyyskyselyyn pohjautuva järjestelmä ei enää riitä, vaan erilaisia rinnakkaisia järjestelmiä ollaan ottamassa käyttöön. Asiakaspalautejärjestelmä on ollut yhteneväinen eikä se erittele rahoitusmalleja käytettäviä asiakkaita. Uusille järjestelmille on ominaista muun muassa interaktiivisuus, palvelukohtaisuus, asiakaskohtaisuus, paikallisuus sekä perinteistä asiakas-

tyytyväisyyskyselyä tiheämpi toteuttamisväli. Palautekanavien kehittämisen yksilöllisempään ja interaktiivisempaan suuntaan tarvitsemat kehittämisresurssit vähentävät osaltaan monituottajamallin mahdollisuuksiin tuoda säästöjä kaupungille, ainakin lyhyellä tähtämellä.. Myös toimintaympäristön muutoksien, kuten vanhuspalvelulain, tuomien taloudellisten vaikutusten toimintakenttään on vielä pitkälti etukäteisarvioiden varassa käytännön kokemusten ollessa vielä vähissä koko Suomessa.

Monituottajamallin yhteydessä Vantaan strategiana on toteuttaa yhden luukun periaatetta eli saadakseen palvelua asiakkaan ei tarvitse tuntea kaupungin palvelurakennetta. Kaupungin haasteena on sovittaa yhden luukun periaate alati monimutkaistuvaan palveluverkoston. Palveluohjaus ja sen kehittäminen on avainasemassa palveluverkkoa kehitettäessä asiakasrajapinnassa. Monimutkaistuvan palvelurakenteen tuomat haasteet eivät ole ainoa syy palveluohjauksen kehittämiseen Vantaalla. Vuonna 2012 alun perin voimaan tullut ja asteittain kuntien velvoitteita lisännyt vanhuspalvelulaki tuo omat vaatimuksensa palveluohjaukseen ja esimerkiksi palveluohjauksen kehittäminen on nähty perusterveydenhuollon piirissä mahdollisuutena vähentää turhia terveystakeskuskäyntejä ja auttaa toisaalta paljon palveluja käyttäviä löytämään tarvitsemiaan palveluja helpommin. Palveluohjauksen ohella asiakkaan kannalta merkittävimpänä tulevaisuuden tiedonhakukanavia ovat erilaiset sähköiset palvelut, joiden käyttöä ollaan lisäämässä monituottajamallin tiimoilta kaupungin verkkosivujen toimiessa jo nyt yhtenä merkittävimpänä tiedonjakokanavana. Sähköisten palveluiden etuina ovat kaupungin näkökulmasta suhteellinen edullisuus, helppo tavoitettavuus ja mahdollisuus käyttää niitä interaktiivisena kanavana monituottajamallin osapuolten välineenä.

Asiakaslähtöisyyden painottaminen Vantaalla näkyy myös asiakkaiden mukaan ottamisena palveluiden kehittämisprosessiin. Kuntalaisten osallistuminen palvelun kehittämisprosessiin tapahtuu Vantaalla hyödyntäen erilaisia eri intressiryhmiä edustavia elimiä. Tyypillinen elin on paikallisista ihmisistä, esimerkiksi saman kaupunginosan asukkaista, koostuva neuvosto, joka toimii kehitysprosessissa palvelun loppukäyttäjiä edustavana asiantuntijana. Vantaalla on perustettu vanhuspalvelulain velvoittama vanhusneuvosto, jossa eri ikäihmisiä edustava järjestöt toimivat asiantuntijoina ikäihmisiä koskevissa asioissa. Lisäksi perusterveydenhuollon puolella on useita eri pilottiprojekteja, joilla pyritään kartoittamaan terveystakeskuksen potentiaalisten asiakasryhmien tarpeita ja mieltymyksiä palveluun liittyen.

6.2 Keskustelu

Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistapa on murroksessa Vantaalla. Vantaan palvelutuotannossa on ollut elementtejä tilaaja–tuottaja-ajattelusta, monituottajamallista sekä muista markkinaehtoisista toimintatavoista kaupungin strategisissa linjauksissa jo kymmenen vuoden ajan. Vasta viime vuosina toimintatapaa ollaan mallinnettu ja pyritty näkemään yksityinen palvelutuotanto omine tehtävineen ja tavoitteineen strategisena osana palveluverkon kokonaisuutta. Vantaan sisäisien muutoksien lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluja ollaan uudistamassa parhaillaan myös kansallisella tasolla valtakunnallisen sote-uudistuksen ollessa vielä ilman lopullista ratkaisuaan eikä sen vaikutuksia monituottamallin lähtökohtiin vielä tarkkaan tunnetta. Monituottajamallin lopullinen versio on täten vielä epäselvä ja osin riippuvainen tulevista kansallisista linjauksista.

Kaupungin palvelustrategisten linjauksien ytimessä olevalle monituottajamallille ollaan asetettu monia, kunniahimoisia tehtäviä. Sen tulisi toimia yhtenä keskeisempinä säästötyökaluna, joka olisi palveluleikkauksia mielekkäämpi vaihtoehto Vantaan talouden tasapainottamiseen. Keinot tasapainottamiseen löytyvät paljolti ulkoistettujen palveluiden hyödyntämisenä yhtäältä joustavana kapasiteetin lisääjänä ja toisaalta oman tuotannon kirittäjänä. Toisaalta monituottajamallin tulisi muokata palvelutuotantoa entistä asiakasalähtoisemmäksi, taustalla on osiltaan sekä uudistuvan lainsäädännön mukanaan tuomat uudet velvoitteet että kaupungin omien strategisten linjausten tuomat paineet. Tavoitteiden yhdistäminen ei aina ole kovin yksinkertainen tehtävä, sillä uusien toimintamallien adaptointi ja kehittäminen edellyttää tavallisesti ylimääräisiä kehitysresursseja ja halutut säästötavoitteet usein toteutuvat vasta pitkällä tähtäimellä, joskus vasta erilaisten kokeilujen ja korjausliikkeiden jälkeen.

Tällä tutkimuksella pyrittiin vastaamaan kysymykseen, mitkä ovat Vantaan kaupungin tavoitteet ulkoistettujen sosiaali- ja terveys palveluiden järjestämisessä ja käytännön toteuttamisessa eri osapuolten välisessä vuorovaikutuksessa. Tähän saakka tavoitteiden saavuttamisessa avainasemassa ovat olleet tuottajan ja tilaajan keskinäinen luottamus, tuottajien paikallisuus ja sitä kautta helppo tavoitettavuus ja palvelusetelin osalta varsin marginaalinen käyttöaste. Hakunilan terveyskeskuksen kohdalla puolestaan keskityttiin vahvasti yhden tehtävän ympärille muiden tehtävien jäädessä toissijaisiksi.

Ulkoistettujen palveluiden lisääntyminen johtaa nykyisten palveluiden lähtökohtien muuttumiseen. Laajeneva yhteistyöverkosto yksityisen sektorin kanssa tarkoittaa myös yhteistyökumppanien kirjon laajenemista. Palvelutarjoajat voivat olla vuosikausien sijaan hyvinkin tilapäisiä, sijaita satojen kilometrien päässä Vantaalta ja tottunut hyvin erilaiseen toimintakulttuuriin kuin Vantaalla on ollut tapana. Samalla kaupungin mahdollisuudet hyödyntää nykyisiä toimintamalleja heikentyvät ja esimerkiksi palvelutuotannon valvonta ja asiakkaiden neuvonta kuluttavat enemmän resursseja.

Kaupungin tulisi priorisoida monituottajamallille asettamansa tavoitteet, koska lyhyellä tähtämellä säästötavoitteet, uusien toimintamallien adaptointi ja asiakkaan etu on ongelmallista sovittaa yhteen. Tilannetta ei ainakaan helpota uusi velvoittava lainsäädäntö, jonka kustannuksia toimialalle ei kokonaisuudessa vielä tarkkaan tiedetä.

Välittäjätoiminnot ovat muutenkin onnistuneessa ulkoistuksessa avainosassa Tuotantotavasta riippumatta on palveluiden kehittämisprosessissa on tärkeää, että kaikki osapuolet on otettu mukaan ja heille on annettu mahdollisuus osallistua kehittämisprosessiin. Asiakasrajapinnassa käytännön ongelmat näyttäytyvät konkreettisimmin ja mekanismien, joilla mahdolliset ongelmakohdat tuodaan toimialan johdon tietoon, on oltava olemassa. Vain niin ulkoistetulla palvelulla on mahdollisuus toimia kaupungin strategian mukaisesti oman tuotannon tehostajana, uusien toimintatapojen lähteenä ja vertailukelpoisena kirittäjänä.

7 LÄHTEET

Painetut lähteet

Alasuutari, P. 1993: Laadullinen tutkimus. Vastapaino, Tampere

Alavaikko, M. 2006. *Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu – keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin*. Teoksessa Rantala, K. & Sulkunen P. Projektityhteiskunnan kääntöpuoli. Helsinki: Gaudeamus 39-55

Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. 2007: Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampere University Press. 164- 181.

Bartlett, W. & Le Grand, J. 1993: *Quasi-Market and Social Policy*. The Macmillan Press Ltd
Engblom-Pekkala, K. 2012: *Minne katosi kuntalainen asiakaslähtöisiä kuntapalveluja kehitettäessä?* Teoksessa: Sinervo L-M. & Vakkuri, J. (toim.) 2012 : *Inhimillinen kuntatalous : emeritaprofessori Tuija Rajalan juhla kirja* Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto. Tampere s. 259- 274.

Gravelle H: & Rees R. 1992: Microeconomics, Second Edition, Longman House, London 1992

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2010: Tutki ja kirjoita. 15.-16. painos Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.

Hodges, R. 2012:, Joined-up Government and the Challenges to Accounting and Accountability Researchers, Financial Accountability and Management, s. 26-51.

Kallio, O., Martikainen, J-P., Meklin, P., Rajala T. & Tammi J. 2006. Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kunnallistutkimuksia. Tampereen Yliopisto, Tampere

Kauppa- ja teollisuusministeriö. 2001. *Laatua ja tehokkuutta palvelujen kilpailulla: Kilpailu-politiikan ohjelmatyöryhmän raportti julkisten palvelujen markkinaehtoistamisen mahdollisuuksista ja merkityksestä*. 2001. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki.

Kauppinen, S., Forss, A., Noro, A. & Voutilainen, P. 2007. Ikääntyneiden sosiaali- ja terveys-palvelut 2005. Stakes: Helsinki.

Koponen, A., Okko, P., Virtanen M. 2003: Hyödykemarkkinoiden kilpailullisuuden tutkiminen: teoriasta, menetelmästä ja toteuttamisesta. Turun kauppakorkeakoulun kilpailututkimusraportti. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, keskustelua ja raportteja 1:2003.

Koponen A. & Pohjola M. 2008. Näennäismarkkinoiden toimivuuden edellytykset – välittäjätoiminnot markkinalähtöisen tarkastelutavan ytimessä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2008

Kurri, S. Martikainen M., & Pohjonen P. 1998. Ammatillisen aikuiskoulutuksen kvasimarkkinat. VATT. Keskustelualoitteita 174. Helsinki.

Kuusinen-James K. 2012. *Tuoko palveluseteli valinnanvapautta?* Kunnallisan kehittämis-säätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 68 Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.

Kähkönen, L. 2007. *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Tampere. Tampere University Press.

Laukkanen, T. & Volk, R. 2008. Palvelusetelin käyttö kunnissa. Helsinki 2007 Sosiaali- ja terveysministeriö.

Loasby, B. 2000: Market institutions and economic evolution, Journal of Evolutionary Economics, vol. 10, nro. 3, s. 297

- Loasby, B. 1999: The Significance of Penroses The Significance of Penroses Theory for the Development of Economics. Contributions to Political Economy Oxford University Press, vol. 18 s. 31-45
- Lehto, J. 2003: Uusi julkissektorin hallinta ja kilpailuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa (toim.) Ollila, E., – Ilva, M., Koivusalo, M., Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystaloustieteiden tutkimuskeskus STAKES Raportteja 276. s. 35–41.
- Le Grand, J. 1991: Quasi-markets and Social Policy. Economic Journal Vol. 101 nro 408 s. 1256-1267.
- Lillrank, P 1998. Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa, Helsinki. Otavan Kirjapaino.
- Niskanen, W. 1971: Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine.
- Oulasvirta, L. 2007: Palvelun laadun arviointi monipuolisessa julkisessa hallinnossa. Tampere. Tampere University Press.
- Pauni, M. (toim) 2011: Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 - verkostohankkeen tuloksista Haminassa, Hämeenlinnassa, Jyväskylässä, Kemissä, Lahdessa, Mikkelissä, Oulussa, Rovaniemellä ja Tampereella. Suomen Kuntaliitto.
- Pietilä, V. 1973. Sisällön erittely, Oy Gaudeamus Ab: Helsinki.
- Powell, M. *Quasi-markets in Health Policy: A Lounge Durée Perspective*. Social Policy & Administration, vol. 37 nro 7 s. 725-741
- Ryynänen, A. 2007. *Kunnallinen itsehallinto*. Teoksessa. Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. ja Siitonen, P. (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopisto-paino Oy. 32- 54.
- Rosen, H. 2007. Public Finance. McGraw Hill Higher Education; 8th edition
- Schumpeter, J.A. 1942/1983: Capitalism, Socialism and Democracy . 3rd edition Harper Perennial
- Siitonen, P. & Valkama, P. 2003: Vaihtoehtoiset palvelutuotantjärjestelmät kaupunkiseudulla. Palvelutuotantovaihtoehtojen mahdollisuudet ja yleisarviointi Tampereen kaupunkiseudulla. Suunnittelusarja 54/2003. Tampere. Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy.
- Topo, P. 2009. *Asiakkaana iäkkäille suunnatuissa palveluissa*. Julkaisussa Koivusalo M. ja Alanko A. (toim.) *Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa*. Gaudeamus: Helsinki. 227- 247.
- Tritter, J. 2009. *Analysing patient and public involvement and health policy* teoksessa: Dorfman P., Koivusalo M., Ollila E, Tritter J. *Globalisation, Markets and Healthcare policy: Re-drawing patient as a consumer*. Routledge: London 9- 27.
- Tuomi, J. & Sarajarvi, A. 2009: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 10. painos. Tammi: Helsinki.
- Tuomala M. 2009: Julkistalous. Gaudeamus. 2. painos Tammer-Paino Oy. Tampere
- Uotinen S. 2009: Sosiaali- ja terveyshuollon palveluseteli Helsinki: Gummerus.
- Valkama P. 2004: Kilpailuneutraaliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Tampere University Press Tampere
- Valokivi H. 2008. Kansalainen asiakkaana: Tutkimus vanhusten ja lainrikkojien osallisuudesta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Tampere University Press: Tampere.

Varmola, T. 1996. Markkinasuuntautuneen koulutuksen aikakauteen? Acta Universitatis Tamperensis Ser A vol. 524. Tampereen Yliopisto. Tampere

Vantaa 2014: Ikääntyville kehitetään parempaa neuvontaa ja palveluohjausta – kokeilu käynnistyi Länsi-Vantaalla. http://www.vantaa.fi/ajankohtaista-arkisto/senioreille/101/0/ikaantynville_kehitetaan_parempaa_neuvontaa_ja_palveluohjausta_kokeilu_kaynnistyi_lansi-vantaalla Viitattu. 22.12.2014

White, H. 1981: Where do Markets Come From? American Journal of Sociology. Vol. 87. No. 3 s. 517–547

Viranomaislähteet

Erikoissairaanhoitolaki (1062/1989)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta (HE 20/2009)
Kansanterveyslaki (66/1972)

Kuntalaki (365/1995)

Hallintolaki (434/2003)

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007)

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (980/2012)

Laki julkisista hankinnoista (348/2007)

Laki omaishoidon tuesta (937/2005)

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (856/2007)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009)

Laki sosiaali- ja terveystalvveluiden suunnittelusta ja valtioneosuuksista (733/1993)

Sairausvakuutuslaki (1224/2004)

Sosiaalihuoltolaki (710/1982)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Sosiaali- ja terveysministeriö 2008: *Ikäihmisten palvelujen laatusuositus*. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2008:3. Viitattu 12.11.2014.
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3672.pdf&title=...

Valtioneuvoston kanslia 2011: Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Viitattu 12.12.2014
<http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/katainen/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>

Vantaan kaupunki 2014a: Monituottajamalli Vantaalla –raportti. Vantaan johtoryhmä

Vantaan kaupunki 2014b: Kaupunkitason palvelulinjaukset –raportti.

Vantaan kaupunki 2010: Vantaan ikääntymispoliittinen ohjelma 2010-2015 Viitattu 10.10.2014

https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/69123_Vantaa_vanhenee_viisaasti_2010-2015.pdf

Vantaan kaupunki 2004: Vantaan kaupungin palveluiden tuotantostrategia

Digitaaliset lähteet

Helsingin Sanomat 17.11.2013: *Helsingissä viriää kiista ruoka- ja siivouspalveluiden yhtiöittämisestä*. Helsingin Sanomat 2013 Viitattu 23.11.2014.

<http://www.hs.fi/kaupunki/a1384579889402>

Helsingin Sanomat 12.12.2012: *Vanhuspalvelulaki muuttui viime metreillä*

Helsingin sanomat 2012. viitattu: 20.12.2014

<http://www.hs.fi/kotimaa/Vanhuspalvelulaki+muuttui+viime+metreill%C3%A4/a1355207714266>.

Juntunen E. 2011: *Selvitys palvelusetelin käyttöönotosta*, Sitran julkaisuja 2011

<http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksia61.pdf>.

Kokoomus. 2011. *Kunnallispoliittinen kannanotto*. Viitattu 21.10.2014.

<http://www.kokoomus.fi/assets/kunnallispoliittinenkannanotto-06-2012.pdf>.

Lith, P. 2011. *Kohdennetut maksuvälineet ja asiakkaan valinta Suomen kansantaloudessa*. TEM -raportteja 19/2011. Viitattu 15.11.2014.

http://www.udi.fi/sites/default/files/pdf/TEM_PS_rap_19_2011.pdf.

Mikkola, H. 2003. *Kansainväliset kokemukset palvelusetelien käytöstä sosiaali- ja terveyden-huollossa*, Sosiaali- ja terveysministeriö, Monisteita 2003:15, Helsinki. Viitattu 4.11.2014.

<http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/julkaisut/palveluseteli/palvsete.pdf>.

Noro, A., Finne-Soveri, H., Björkgren, M., Häkkinen, U., Laine, J., Vähäkangas, P., Kerppilä, S., Storbacka, R., 2001: *RAI-tietojärjestelmän käyttöönotto ja pitkäaikaishoidon benchmarking* : RAI-raportti 1/2000 StakesChydenius-Instituutti; Helsingin terveysvirasto ja sosiaalivirasto; Kokkolan kaupunki ; Porvoon kaupunki.

Nemlander, A. & Sjöholm, M. 2012. *Selvitys palvelusetelin käytöstä kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tammi-helmikuussa*, Sitra. Viitattu 20.10.2014.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/hallinto-jarjestaminen-tuottaminen/palveluseteli/palvelusetelin-kaytto/Documents/01Palveluseteliraportti2012.pdf>.

Suomen sosiaalidemokraattinen puolue rp. 2010. *Vanhuspoliittinen ohjelma*. Viitattu. 20.11.2014

http://www.sdp.fi/images/tiedostot/Raportteja/vanhusohjelma_sdp_kansi.pdf

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2009. *Kuntainfo* 6/2009. Viitattu 22.11.2014.

<http://www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot/kuntainfo/-/view/1432605>

Vantaan kaupunki 2014: Sosiaali- ja terveystalokunnassa 10.6. esillä asiakkaan valinnanvapauden lisääminen vanhus- ja vammaispalveluissa. Viitattu 3.11.2014

http://www.vantaa.fi/ajankohtaista-arkisto/paatoksenteko/101/0/sosiaali-ja_terveyslautakunnassa_10_6_esilla_asiakkaan_valinnanvapauden_lisaaminen_vanhus-ja_vammaispalveluissa

YLE Uutiset 23.9.2014 *Kokoomus tahtoo Palmian markkinoille, SDP haluaa säilyttää Palmian avoimessa demokratiassa*. Viitattu 20.11.2014

http://yle.fi/uutiset/kokoomus_tahtoo_palmian_markkinoille_sdp_haluaa_sailyttaa_palmian_avoimessa_demokratiassa/7486625

YLE Uutiset 23.8 2012 *Risikko pitää vanhuspalvelulain henkilöstömitoituksia liian kalliina kunnille*. Viitattu 11.10.2014.

http://yle.fi/uutiset/risikko_pitaa_vanhuspalvelulain_henkilostomitoituksia_liian_kalliina_kunnille/6266615

8 LIITTEET

8.1 Lista haastatelluista

Pvm	Nimi	Asema	Organisaatio	Nro
16.10.14	Pertti Sopanen	Terveyskeskuspäällikkö	Vantaan kaupunki	1
17.10.14	Kristiina Matikainen	Erityisasiantuntija	Vantaan kaupunki	2
20.10.14	Tuija Uusitalo	Toimitusjohtaja	Hoivakoti Atzalea	3
21.10.14	Minna Lahnalampi-Lahtinen	Palvelupäällikkö	Vantaan kaupunki	4
22.10.14	Susanna Varilo	Ylilääkäri	Attendo Oy	5
24.10.14	Johanna Paavolainen	liiketoimintajohtaja	Mainio Vire Oy	6

8.2 Teemahaastattelurunko

LOMAKE

Pro gradu -tutkielma

”Informaation kulku ja asiakaspalautejärjestelmät osana ulkoistettujen palveluiden onnistumista – case Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystalot” (työnimi)

Teemahaastattelurunko

Nimi: _____

Organisaatio: _____

Asema: _____

I Teemat (tilaajat):

1. Käytössä olevat asiakaspalautejärjestelmät sekä kunnan ja kuntalaisen välinen vuorovaikutus.
 - Miten ja kuinka usein asiakaspalautetta kerätään? Kuka on aktiivinen osapuoli? Mikä on ensisijainen väline? Mikä on tehtävänjako tuottajan, kunnan ja asiakkaan välillä?
 - Kuinka usein kunta suorittaa asiakastytyväisyysskyselyn palveluasiakkailleen? Onko kyseessä yleinen kunnan asiakastytyväisyysskysely vai kohdennettu kysely?
 - Miten kunta informoi kuntalaisia, jotka olisivat esimerkiksi palvelusetelirahoitteisten palveluiden piirissä? Mistä esimerkiksi hyväksytyt palvelusetelituottajat käyvät ilmi?
 - Miten esimerkiksi vuodenvaihteessa tullut vanhuspalvelulaki on muuttanut toimintamalleja? Mikä on esimerkiksi vanhusneuvoston rooli kuntalaisen ja kunnan vuorovaikutuksessa?

2. Rahoitusmallin tavoitteet

- Mitä tavoitteita ulkoistetulla palvelulla on verrattuna vastaaviin kunnan itse tuottamiin palveluihin? Miten niiden tavoitteet eroavat toisistaan? Mihin make or buy –päätös perustuu?
- Mitä lisäarvoa ulkoistus tuo a) kunnalle b) kuntalaiselle? Miten tuottajaa sanktoidaan, jos kaupungin asettamiin päämääriin ei päästä?
- Onko käytössä negatiivisia tai positiivisia taloudellisia kannustimia?

3. Eri rahoitusmallien haasteet ja erityispiirteiden huomioiminen

- Erityislainsäädäntö: Palveluseteli – käyttäjän yksityisoikeudellinen asema
- Onko kunnalla tarjota tukea, jos palveluseteliasiakas päätyy valittamaan kuluttajaviranomaisille? Pyritäänkö mahdollista konfliktitilannetta ratkomaan neuvottelemalla kunnan johdolla jotenkin ennen kuluttajaviranomaiskäsittelyä?
- Kolmannen osapuolen eli tuottajan rooli. Miten tuottaja otetaan mukaan palvelun kehittämiseen?

4. Erityisryhmien huomioon ottaminen

- Onko tarjolla tukea tai vaihtoehtoisia toimintatapoja, jos asiakas ei kykene käyttämään sähköisiä kanavia? Mikä on palveluneuvojan rooli?
- Milloin kunta katsoo, ettei asiakas ole kykenevä suoriutumaan palvelusetelimalliin kuuluvista valinnoista ja ohjaa muiden palveluiden piiriin (palvelusetelimalli on esimerkiksi nykylainsäädännön mukaan vapaaehtoinen käyttäjälleen)

5. Tulevaisuuden näkymät.

- Mitä kehitettävää haastateltava näkee tuottajan, asiakkaan ja kunnan vuorovaikutuksessa? Pääseekö nykyjärjestelmässä kaikkien osapuolien näkemys riittävästi esiin riittävästi?

-

II Teemat: (tuottajat)

1. Käytössä olevat asiakasjärjestelmät sekä tuottajan ja kaupungin välinen kommunikaatio
 - Miten tuottaja kerää asiakkaiden käyttökokemuksia ja asiakaspalautetta? Kerääkö tuottaja palautetta myös omaan käyttöön? Miten asiakaspalaute ja mahdollinen muu ilmenevä kehittämistarpeet välitetään tilaajan tietoon?

2. Ristiriita- ja häiriötilanteet.

- Miten mahdollisessa konfliktissa toimitaan? Mikä on kunnan rooli prosessissa?

- Onko palvelutuottajalla (palveluseteli) kokemuksia tilanteesta, jossa riitatilanne olisi viety kuluttajaviranomais-
tenkäsittelyyn? Jos on, niin miten prosessi etenee? Jos ei ole ollut kokemuksia, onko etukäteen
mietitty miten ko. tapauksessa meneteltäisiin.

3. Käytäntö ja kehittäminen

- Onko saadun palautteen perusteella tehty muutoksia käytäntöihin tai palvelun sisältöön käytännön
tasolla? Esimerkki? Millaiset mahdollisuudet tuottajaorganisaatiolla on vaikuttaa palvelun kehittämiseen?
Miten mekanismi toimii? Olisiko tässä mahdollisesti kehitettävää?

4. Kokemukset yhteistyöstä yleisesti.

- Eroaako yhteistyö tai käytännöt eri kuntien välillä? Miten? Mistä arvelet tämän johtuvan?
- Ovatko käytännöt muuttuneet vuosien myötä, kun uusista toimintatavoista on saatu käytännön kokemusta?
Miten? Missä olisi vielä kehitettävää?
- Mitkä ovat rahoitusmallin mahdolliset heikkoudet tuottajan näkökulmasta? Tuoko esimerkiksi kilpailuttamisen
tuoma syklisyys vaikeuksia taata pitkien hoitosuhteiden jatkuvuus ja palvelun kehittäminen tms.?

8.3 Suostumuslomake

Suostumuslomake tutkimukseen

Informaation kulku ja asiakaspalautejärjestelmät osana ulkoistettujen palveluiden onnistumis-
ta – case Vantaan sosiaali- ja terveysterveyst (työnimi)

Minua on pyydetty osallistumaan yllä mainittuun tieteelliseen tutkimukseen ja olen saanut
mahdollisuuden saada lisätietoja tutkimusta koskien. Olen tietoinen, että haastattelut nauhoi-
tetaan ja nauhoitteita käytetään vain tämän tutkimuksen tarpeisiin, ja että nauhoitteet hävite-
tään tutkimuksen valmistumisen jälkeen. Minulla on halutessani mahdollisuus saada nähtä-
väkseni valmis teksti ennen tutkimuksen julkaisua ja antaa lausunto mahdollisia asiavirheitä
koskien.

Suostun osallistumaan tutkimukseen

Suostumuksen vastaanottaja

_____._____.2014

_____._____.2014

Haastateltavan allekirjoitus

Tutkijan allekirjoitus

Nimenselvennys

Nimenselvennys

Organisaatio ja asema